

## **L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali (\*)**

*di Annamaria Poggi*

### **Sommario**

**1.** *L'integrazione dell'autonomia scolastica nei sistemi regionali: un problema recente e una pesante eredità del passato.* – **2.** *L'attuazione dell'ordinamento regionale: l'inizio di un percorso.* – **3.** *Le riforme degli anni novanta e la sintesi operata nella legge 59/1997 tra autonomia scolastica ed autonomia regionale.* – **4.** *La difficoltosa attuazione della riforma introdotta dalla legge 59/1997: i nodi e le problematiche.* – **5.** *Le questioni dell'oggi: la contraddittorietà dei processi in atto.* – **6.** *Una possibile ipotesi: delineare il quadro di competenze e di rapporti a partire dagli elementi di sviluppo del sistema di istruzione-formazione.* – **7.** *Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio.* – **8.** *Il ruolo delle istituzioni scolastiche: l'autonomia nell'esercizio della "funzione" (l'autonomia funzionale).*

### **1. L'integrazione dell'autonomia scolastica nei sistemi regionali: un problema recente e una pesante eredità del passato**

Il problema dell'interazione tra autonomie scolastiche e autonomie regionali è problema recente nel nostro ordinamento. Esso inizia a porsi timidamente insieme all'avvio del cd. primo decentramento e in un contesto costituzionale e istituzionale che vede gli istituti scolastici fortemente integrati nell'amministrazione ministeriale.

Il contesto istituzionale è di derivazione dallo Stato unitario. La necessità per lo Stato unitario di realizzare oltre l'unità politica anche l'unificazione culturale, induce "a realizzare questa opera attraverso la via, tutto sommato più semplice, della sta-

---

(\*) Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003.

tizzazione del sistema di istruzione [...]” che trova “il proprio necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale” (1).

Conseguentemente gli istituti scolastici sono unanimemente definiti quali “organi tecnici dello Stato” (2), coerentemente ad una disciplina legislativa che tali li configura, e ad una impostazione culturale per cui l’istruzione costituisce funzione primaria dello Stato.

La scelta di avocare allo Stato il diritto-dovere di provvedere all’istruzione si esplicita in maniera assolutamente precisa nel periodo statutario: sono del 1847 l’istituzione del Ministero della pubblica istruzione (3), del 1848 la legge Boncompagni (l. n. 759 del 1848) e del 1859 la legge Casati (R.d.l. n. 3721 del 1859).

La legge del 1848 sottopone alla vigilanza del ministro tutti gli organi collegiali, centrali e periferici, preposti alla direzione della pubblica istruzione (4).

La legge Casati (5) affida al ministro il compito di governare

(1) A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, p. 38.

(2) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1993, Milano, p. 212. Così anche G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 1959, Milano, p. 270 che li definiva “istituti pubblici dello Stato” e, dunque organi dello Stato; e nello stesso senso A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 1989, Napoli, p. 1060; M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, p. 133; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, 1988, p. 5 ss.

(3) Sulle origini del Ministero della pubblica istruzione v. R. UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione*, Roma, 1979; G. CIAMPI, *Il governo della scuola nello Stato postunitario. Il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo Governo Depretis (1847-1887)*, Milano, 1983; G. SANVITI, G.C. SPATTINI, *Alle origini del Ministero della pubblica istruzione nel Regno d'Italia. L'amministrazione periferica: nascita e consolidamento di una tradizione burocratica della scuola*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, p. 459 ss.

(4) Sulla legge Boncompagni v. D. BERTI, *Della libertà di insegnamento e della legge organica dell'istruzione pubblica promulgata negli Stati sardi il 4 ottobre 1848*, in *Riv. it.*, 1850, p. 18 ss. Sul rafforzamento dei poteri ministeriali v. G. DALLA TORRE, *Sulla libertà della scuola in Italia*, in *Arch. Giur.*, 1975, p. 100 ss. Sulle resistenze all'estensione a tutta Italia della legislazione scolastica, opposta soprattutto dagli ambienti ecclesiastici e dai Comuni, v. G.M. IACCARINO, *L'istruzione in Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, L'istruzione e il culto, I, L'istruzione*, Vicenza, 1967, p. 13 ss.

(5) Su cui v. G. SAREDO, *Vicende legislative della pubblica istruzione in Italia*

l'insegnamento pubblico e di vigilare su quello privato. La direzione pedagogica della scuola (avocata totalmente allo Stato) viene divisa dalla gestione amministrativa e finanziaria, diversamente articolata man mano che si passa dall'istruzione universitaria (del tutto a carico dello Stato) alla scuola elementare, governata dagli enti locali.

Questa situazione subisce notevoli accelerazioni agli inizi del secolo con l'aumento della domanda sociale di istruzione.

In questo contesto s'inquadrano vari provvedimenti. In primo luogo, la legge n. 407 del 1904 che fissa dal «centro» il trattamento economico e normativo degli insegnanti e innalza l'obbligo scolastico a dodici anni; in secondo luogo la legge n. 487 del 1911 e il R.d.l. n. 786 del 1933 che dispone il passaggio allo Stato delle scuole elementari.

Tali provvedimenti producono, tra l'altro, il crescere imponente del corpo insegnante<sup>(6)</sup>, il moltiplicarsi delle funzioni del Ministero, l'aumento dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato per l'istruzione e la cultura<sup>(7)</sup>. L'avocazione allo Stato dell'insegnamento elementare, infine, sanziona definitivamente il carattere degli istituti scolastici quali amministrazioni periferiche del Ministero della pubblica istruzione.

Il contesto costituzionale non segna significative discontinuità rispetto a questa situazione e con riguardo al terreno dell'organizzazione amministrativa della scuola. La Costituzione, infatti, non ha direttamente inciso sulla concezione pre-costituzionale dell'istruzione come funzione primaria dello Stato e, dunque, sulla configurazione del sistema scolastico come parte essenziale dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato<sup>(8)</sup>.

---

dall'anno 1859 al 1899, Torino, 1901; F. VIRGILII, *Istruzione pubblica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (a cura di V.E. ORLANDO), vol. VIII, Milano, 1908, p. 589 ss.; G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1964.

(6) Secondo una progressione quasi geometrica: v. in proposito i dati evidenziati da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, p. 329 e da S. CASSESE, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, 1990, p. 149.

(7) Su cui v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 211 e 261.

(8) Così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 484 che pone

Per procedere ad una autentica riforma del settore scolastico occorrerebbe affrontare un tema che invece non trova ingresso nel dibattito e cioè il radicale ripensamento del modello di scuola come amministrazione ereditato dalla tradizione<sup>(9)</sup>.

È noto, invece, come ad assorbire l'interesse ed a condizionare il dibattito è la storica dialettica Stato-Chiesa sulla regolazione del sistema scolastico con una scarsa preoccupazione, rispetto ai problemi reali, che la scuola avrebbe dovuto affrontare nell'impatto con una società culturalmente e socialmente fortemente mutata.

È probabilmente l'ottica riduttiva (ma ideologicamente incandescente) dello scontro pubblico-privato che conduce a non affrontare temi cruciali tra cui l'approfondimento dei caratteri differenziali della scuola rispetto all'amministrazione ministeriale in senso proprio che, appunto, avrebbero comportato un ripensamento del modello ministeriale come forma di gestione della scuola.

Le disposizioni costituzionali relative all'istruzione, così, sanciscono, per un verso una serie di compiti della Repubblica o dello Stato<sup>(10)</sup> e per l'altro verso sanciscono importanti diritti e garanzie individuali<sup>(11)</sup>.

---

l'accento sul momento autoritativo dell'accertamento dei risultati.

(9) Sul tema in generale v. L. VOLPICELLI, *Scuola e amministrazione*, in J. JUSTMANN, L. VOLPICELLI, *Scuola e società nell'Italia del dopoguerra*, Roma, 1959; C. MOTZO DENTICE D'ACCADIA, *Legislazione scolastica e autonomie*, Bari, 1974. Con specifico riferimento alle lacune in proposito del dibattito in Assemblea costituente v. M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, 1988, p. 187 ss.; A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, cit., pp. 44-45.

(10) Basti pensare al compito affidato alla Repubblica di promozione e sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9); all'obbligo per la Repubblica di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 33, comma 2) e di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, comma 2); al compito di verificare mediante esami di Stato gli esiti della istruzione (art. 33, comma 5); all'obbligo di assicurare sia l'istruzione inferiore (art. 34, comma 2), sia la sua gratuità (art. 34, comma 2); all'obbligo di garantire il diritto all'istruzione dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art. 34, commi 3 e 4); al compito di curare la formazione ed elevazione professionale dei lavoratori (art. 35, comma 2); infine al compito di provvedere all'educazione e all'avviamento professionale degli invalidi e minorati (art. 38, comma 3).

(11) Si pensi alla libertà di insegnamento dell'arte e delle scienze (art. 33, comma 1); al diritto per enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per

Anche da altre norme costituzionali che indirettamente incidono sulla normativa inerente la scuola, quali gli articoli 30, 38 e 117, non è possibile trarre principi in grado di orientare una diversa idea di sistema scolastico rispetto a quella pre-costituzionale.

Così, agli inizi degli anni '50 il sistema scolastico appare caratterizzato, come in passato dal governo ministeriale centrale.

## *2. L'attuazione dell'ordinamento regionale: l'inizio di un percorso*

Nella fase d'attuazione dell'ordinamento regionale emergono le prime forme di reazione del mondo scolastico ad una situazione che vede le scuole già dipendenti dallo Stato e che può giungere, attraverso il decentramento amministrativo, a renderle anche dipendenti (nella gestione delle attività strumentali ai compiti didattici) dalle amministrazioni territoriali.

Di una qualche forma di decentramento agli enti locali di talune attività in materia scolastica si è, per vero, già discusso in seno alla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente.

Le varie proposte di attribuzione alla competenza legislativa delle Regioni di importanti settori dell'istruzione cadono via via in Assemblea costituente, sormontate da varie preoccupazioni quali, ad esempio, mantenere il carattere nazionale dell'istruzione, evitare sperequazioni nell'offerta di istruzione, offrire sufficienti garanzie di stato giuridico agli insegnanti <sup>(12)</sup>.

---

lo Stato (art. 33, comma 3); al diritto alla scolarità (art. 34, commi 1 e 2); alla gratuità dell'istruzione obbligatoria (art. 34, comma 2); al diritto allo studio per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi (art. 34, comma 3).

(12) Nella Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato DONATI propone di attribuire l'istruzione primaria alla competenza legislativa delle istituende Regioni. In sede di Assemblea costituente, poi, lo schema di progetto sull'ordinamento regionale presentato dall'on. AMBROSINI alla seconda Sottocommissione, prevede di affidare alle Regioni la potestà legislativa sulle antichità e belle arti e sulle scuole professionali, e la potestà di integrazione delle leggi statali per l'istruzione elementare. L'altro relatore sulle autonomie regionali l'on. LAMI STAR-

La scelta finale è quella di affidare al sistema di governo locale le sole competenze amministrative in settori collaterali a quelli dell'istruzione, su cui già si sviluppa un'azione amministrativa sul territorio, con la conseguenza di non attribuire alle Regioni ordinarie competenze legislative in materia d'istruzione scolastica. Ciò vale sia per l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola e a contenuto prevalentemente economico; sia per l'istruzione artigiana e professionale, cui sono attribuite prevalenti finalità di addestramento al lavoro.

Il problema dei rapporti tra amministrazione scolastica e amministrazioni territoriali nella gestione delle funzioni sull'istruzione si ripropone con i primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, cioè con i decreti legislativi delegati del 1972, adottati sulla base della delega contenuta nella legge n. 281 del 1970.

Il d.P.R. n. 3 in materia di assistenza scolastica, trasferisce alle Regioni le funzioni di tipo economico-gestionale, con l'eccezione di tutto il settore universitario. Il d.P.R. n. 10 interviene poi in materia di istruzione artigiana e professionale escludendo, tuttavia, dai trasferimenti le competenze in materia di istituti professionali di Stato che avrebbero dovuto essere oggetto di riforma insieme alla contestuale riforma della scuola media superiore.

La mancata unificazione in capo alle Regioni della materia dell'istruzione professionale, la sottrazione di tutto il settore universitario dai trasferimenti in materia di assistenza scolastica e l'artificiosa distinzione tra assistenza scolastica educativa e assistenza scolastica materiale, spinge parte della dottrina ad asserire lese le prerogative degli enti territoriali e, soprattutto, inattuato il disegno dell'ordinamento regionale <sup>(13)</sup>.

---

NUTI propone che i Comuni provvedano agli asili infantili e alla refezione scolastica, alle biblioteche e agli enti di cultura e alle scuole professionali. Alle Regioni, invece, propone che si affidi il compito di provvedere alla istruzione universitaria, secondo l'ordinamento stabilito in leggi statali. Sul punto v. l'analisi di L. BENADUSI, *Il trasferimento delle funzioni nel campo della formazione e della cultura in Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Quaderni ISAP, 1971, n. 12.

(13) Sul punto v., tra gli altri, A. VIGLIONE, *Edilizia scolastica e Regioni*, in *Riv. giur.*

Nel 1973, inoltre, il Parlamento adotta la legge di delega n. 477 del 1973 e sulla base di questa i decreti delegati del 1973-1974, più noti come quelli che estendono la formula partecipativo-democratica nella scuola e che la configurano come “*una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica*” (art. 1, d.P.R. n. 416 del 1974) <sup>(14)</sup>.

La norma più significativa in proposito è quella contenuta nell'art. 12, comma 5, del d.P.R. n. 416 del 1974 che, in attuazione della legge di delega, prevede che la Regione attribuisca o deleghi ai Consigli scolastici distrettuali i compiti “*di assistenza scolastica [...] avendo di mira il coordinamento e l'integrazione delle attività assistenziali svolte nel distretto con i restanti servizi scolastici, al fine della piena attuazione del diritto allo studio.*”

Una norma, commenta taluno, che “*attua in senso negativo*” il collegamento tra scuola ed enti locali “*oggetto di vivissime critiche da parte delle forze regionalistiche che hanno creduto di individuarvi un tranello*” <sup>(15)</sup>: la riconduzione allo Stato di

---

*della scuola*, 1973, p. 257 ss.; L. BALUCANI, *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amm.*, 1973, II, p. 394 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le competenze regionali in materia di istruzione professionale*, in *Riv. giur. della scuola*, 1973, p. 401 ss.; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1974; S. MASTROPASQUA, *Assistenza scolastica, musei e biblioteche in Stato e Regioni – Il trasferimento delle funzioni amministrative* a cura di L. GALATERIA, Torino, 1976, p. 96 ss. L'indirizzo che attribuisce consistenti competenze agli enti locali in materia di istruzione inizia ad emergere negli anni Settanta insieme all'attuazione dell'istituto regionale. Sul punto v. G. CHIARANTE, *La democrazia nella scuola*, Roma, 1974 e AA.VV., *Gestione democratica della scuola*, Firenze, 1975; P. OREFICE, *Educazione e territorio*, Firenze, 1978; F. DE BARTOLOMEIS, *Scuola e territorio. Verso un sistema formativo allargato*, Firenze, 1983; AA.-VV., *Scuolapiù. Enti locali, società, verso un sistema formativo integrato*, Firenze, 1983.

(14) L'apertura partecipativa della scuola è introdotta dalla legge 30 luglio 1973, n. 477 e dai conseguenti d.P.R. 31 maggio 1974, nn. 416, 417, 418 e 419 in cui inizia a prendere forma l'idea della scuola come “comunità sociale” e l'idea di rendere responsabili dell'attività educativa gli utenti della società stessa. Su questi provvedimenti v. S. DE SIMONE, M. SALAZAR, *La nuova scuola italiana, I. Commento alla legge 30-7-1973, n. 477 ed ai decreti delegati 31-5-1974, nn. 416 e 419*, Milano, 1983, p. 14 ss.

(15) A. SMORTO, *Brevi note sul ruolo delle Regioni nel settore dell'istruzione pubblica dopo i decreti delegati* in *I Decreti delegati sulla scuola*, Atti del Convegno “Organi collegiali della scuola e amministrazioni pubbliche” (Roma, dicembre 1976),

funzioni precedentemente trasferite <sup>(16)</sup>.

In realtà, la normativa costituisce probabilmente un terreno di mediazione resosi necessario contestualmente al riaffacciarsi dell'idea, trasversale ad alcuni schieramenti politici e ideologici, della possibile autonomia della scuola o nella forma della "scuola-comunità" <sup>(17)</sup> o secondo la formulazione della "gestione sociale della scuola" <sup>(18)</sup>.

A nemmeno due anni di distanza dai primi trasferimenti del 1972 si assiste, così, alla prima prova di resistenza delle forze politiche fautrici di una specifica autonomia della scuola, sia dall'amministrazione centrale, sia dalle amministrazioni territoriali (allo scopo di evitare la duplice dipendenza, ministeriale e regionale). L'introduzione nell'ordinamento scolastico di diverse tipologie di organi collegiali destinati a coinvolgere nella gestione della scuola i rappresentanti di tutte le componenti scolastiche viene così interpretata da una parte della dottrina quale formazione di una «soggettività» propria delle scuole. I nuovi istituti scolastici vengono rappresentati come "esponenziali" di proprie comunità di riferimento, costituenti essi stessi comunità

---

Milano, 1978, 228. In proposito la dottrina propone la riorganizzazione del rapporto Regioni-distretti prescindendo dalla delega e individuando, invece, negli enti comunitari gli ottimali destinatari delle deleghe. Così, anche se con accentuazioni diverse, M. CAMMELLI, *L'amministrazione dello Stato tra riforma e tradizione: riflessioni in tema di distretti scolastici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 667 ss.; R. TOSI, *Regioni e diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1975, p. 146 ss.; C. GATTI, S. ZAMBARDI, *Autonomia amministrativa e gestione finanziaria delle Istituzioni scolastiche*, Napoli, 1976, p. 35 ss.

(16) Sulla permanenza del carattere statale del servizio scolastico anche dopo i decreti delegati insistono R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. giur. della scuola*, 1964, p. 1 ss. e U. POTOTSCHNIG, *I decreti delegati e l'ordinamento dello Stato in La gestione democratica della scuola*, Atti del convegno "Partecipazione e democrazia per una scuola rinnovata" (Firenze, ottobre 1974), Firenze, 1975, p. 76 ss.

(17) Sulla scuola come "comunità" v. S. DE SIMONE, *Annotazioni intorno ai soggetti di diritto scolastico*, in *Riv. giur. della scuola*, 1968, p. 1 ss.; A. AGAZZI, *La nuova scuola della partecipazione. Prospettive organizzative e pedagogiche*, Milano, 1975; L. CORRADINI, *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, Brescia, 1975; M. ANDREUCCI, *La comunità scolastica nell'ordinamento italiano*, in *Riv. giur. della scuola*, 1977, p. 463 ss.

(18) Sulla gestione sociale della scuola v. M. RODANO, *Riforma e democrazia nella scuola*, Roma, 1973.



«agenti» sul territorio <sup>(19)</sup>.

**3. Le riforme degli anni novanta e la sintesi operata nella legge 59/1997 tra autonomia scolastica e autonomia regionale**

Il percorso successivo è ormai inarrestabile. L'avvio dell'ordinamento regionale pone, infatti, una questione gravosa sia per la politica e l'amministrazione statale dell'istruzione, sia per il sistema scolastico.

Le prime avvertono la necessità di dar forma (giuridica e istituzionale) all'autonomia scolastica affinché le scuole (univocamente da esse dipendenti) non vengano altresì assoggettate alle amministrazioni territoriali.

Il sistema scolastico, dal canto suo, vede con preoccupazione lo spettro di una possibile futura duplice dipendenza: dallo Stato (dipendenza in parte più gradita perché quel "centro" è lontano) e dagli enti territoriali (dipendenza potenzialmente meno gradita poiché più stringente).

La convergenza di tali interessi produce un dibattito che assume ben presto veste politico-istituzionale.

Già dal 1978 anche se all'interno di strategie assai diverse, i ministri che si succedono alla pubblica istruzione, imprimono grande impulso al tema dell'autonomia scolastica <sup>(20)</sup>.

---

(19) Così U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra Amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. della scuola*, 1975, p. 243 ss.

(20) Sulle linee di politica scolastica dall'inizio degli anni ottanta, soprattutto sotto il versante dei progetti rivolti all'autonomia v. L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, 1982; F. DE VIVO, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, 1983; D. RAGAZZINI, *Storia della scuola italiana*, Firenze, 1990; R.S. DI POL, *Autonomia e partecipazione nella scuola che cambia*, Roma, 1991; V. SARACINO, *Scuole ed educazione: linee di sviluppo storico*, Napoli, 1992; P. ROMEI, *Autonomia e progettualità*, Firenze, 1995; A. SEMERARO, *Il sistema scolastico italiano*, Roma, 1997; G. BONETTA, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Firenze, 1997; S. VENTURA, *La politica scolastica*, Bologna, 1998. Proposte di riforma in tal senso, forse più inclini a superare, nell'ottica dell'autonomia, la distinzione pubblico-privato, sono giunte da diverse posizioni: L. PAZZAGLIA, *La scuola tra pubblico e privato* in O. PETRELLI (a cura di), *Educazione, Scuola e Costituzione*, Roma, 1991. Merita segnalare, inoltre, uno studio edito dalla Fondazione Agnelli fondato su un'analisi comparativa di alcuni sistemi scolastici europei i cui esiti possono leggersi

Il progetto che segnerà una svolta, e verrà successivamente ripreso, è il progetto di legge del 19 gennaio 1989 n. 1531 ad iniziativa dell'allora ministro della pubblica istruzione Galloni ("Norme sull'autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione") in cui per la prima volta prende decisamente forma l'idea di un sistema di competenze amministrative nella gestione dell'istruzione a tre livelli: il livello delle scuole (cui conferire ampia autonomia); il livello degli istituti regionali di ricerca (cui attribuire i compiti di valutazione); il livello ministeriale (cui attribuire programmazione e coordinamento).

La legge n. 537 del 1993, conferendo delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che avrebbero dovuto dare attuazione all'autonomia scolastica (didattica, organizzativa e finanziaria), riprende organicamente quel progetto, attraverso l'introduzione dell'istituto che costituisce una decisa frattura rispetto alla precedente configurazione degli istituti scolastici quali organi di amministrazione statale periferica: l'attribuzione ad essi della personalità giuridica <sup>(21)</sup>.

Grazie a questa attribuzione, sottolinea infatti la dottrina, la scuola finisce di essere intesa come "parte di un ente" <sup>(22)</sup>: o

---

nel volume L. RIBOLZI (a cura di), *Il falso dilemma pubblico-privato*, Torino, 1987.

(21) Così la delega al Governo, poi lasciata scadere, conferita dall'art. 4, comma 6 della legge n. 537 del 1993 concernente la realizzazione di un'ampia autonomia delle scuole fondata sull'attribuzione della personalità giuridica; così ancora il d.lgs. n. 297 del 1994 e l'art. 1, comma 7, della legge n. 550 del 1995 che prevedeva l'attribuzione, a determinate condizioni, della personalità giuridica e l'autonomia amministrativa per gli istituti secondari superiori. Su tali progetti v., anche se brevemente ma assai efficacemente F. CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *Le Regioni*, 1997, p. 365. Nello stesso periodo, inoltre, è stata predisposta dal Dipartimento della funzione pubblica, congiuntamente al Ministero della p.i., in osservanza della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, la Carta dei servizi della scuola italiana, adottata con d.P.C.M. del 7 giugno 1995. Il documento, che costituisce una sorta di contratto tra amministrazione scolastica e suoi utenti per il miglioramento della qualità dei servizi, avrebbe dovuto essere attuato attraverso l'adozione presso ogni scuola di una propria Carta dei servizi, in relazione alle specifiche esigenze ed alle reali possibilità. Sulle vicende di tale Carta e sulla sua sostanziale inattuazione v. G. REFRIGERI, *La Carta dei servizi della scuola*, in *Scuola democratica*, gennaio-febbraio 1996, p. 147 e C. MAUCERI, *Carta dei servizi e servizi della carta*, in *École*, 1995, n. 34.

(22) S. CASSESE, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, cit., p. 150.

parte dello Stato (la scuola statale) o parte degli enti territoriali (le scuole comunali o provinciali e regionali per l'istruzione professionale).

La delega viene fatta scadere inutilmente ma, oramai, il varco si è aperto, come dimostrano i progetti e i disegni di legge sull'autonomia scolastica presentati in Parlamento tra il 1994 e il 1997. Come, ancora più significativamente, dimostra il t.u. delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione del 1994 che all'art. 3 riprende la dizione contenuta nei decreti delegati del 1973-1974 della scuola come *“comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica”*.

Non solo, ma l'autonomia ormai introdotta nell'ordinamento normativo attraverso la legge finanziaria del 1994 inevitabilmente inizia a mettere in crisi il sistema delle competenze degli enti territoriali come dimostra la direttiva n. 133 del 1996 sulla sperimentazione. Prevedendo all'art. 4, comma 1, che *“le istituzioni scolastiche favoriscono tutte le iniziative che realizzano la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile del territorio”*, questa per un verso conferma l'indirizzo verso una maggiore evidenza pubblica delle scuole sul «territorio» quali interlocutori in proprio del sistema politico e sociale e, per altro verso, riprende risolutamente il disegno politico-istituzionale verso l'autonomia che si era arrestato a metà degli anni settanta.

L'art. 21 della legge n. 59 del 1997 porta a compimento tale processo. Il suo primo comma è assolutamente emblematico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche si muove decisamente sul raccordo amministrazione statale-amministrazione delle istituzioni scolastiche, sgombrando il campo, almeno inizialmente, da ogni pretesa dei livelli di governo territoriali di incidere (legislativamente o amministrativamente) sul processo che si intende avviare.

Infatti, tolti *“i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato”* si dispone che *“le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in*

*materia di gestione del servizio di istruzione [...] sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche.”*

Anche qui, peraltro, come per le università, si adotta l'innovativo criterio di attribuzione introdotto nei rapporti Stato-Regioni ed enti locali e cioè la definizione tassativa delle competenze del «centro».

Il trasferimento di funzioni verso le istituzioni scolastiche va, infatti, interpretato come “una sorta di riserva concernente funzioni dello Stato destinate ad essere trasferite al sistema delle scuole” (23), piuttosto che come una formula identificativa di competenze definite.

L'attribuzione di funzioni, inoltre, è da effettuarsi con regolamenti governativi su cui si dispone l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari (comma 2), mentre non si prevede l'acquisizione di pareri da parte di alcuna delle Conferenze in cui sono rappresentati i livelli di governo territoriali (Stato-Regioni, Stato-città, unificata) e che pure sono frequentemente richiamati dalla legge n. 59 a proposito di altri conferimenti.

Non solo, ma uno dei settori in cui si poteva immaginare un diretto intervento degli enti territoriali, cioè il procedimento di dimensionamento degli istituti scolastici e di programmazione territoriale, viene inizialmente configurato come disciplinabile e diretto unicamente dallo Stato (comma 3).

Allo stesso modo, sia per la riforma degli organi collegiali di livello nazionale e periferico, sia per la riforma del Ministero della pubblica istruzione si prevede l'adozione di soli atti normativi statali, anche qui senza prevedere pareri o consultazioni con gli organi di rappresentanza degli enti territoriali.

Nel primo caso ci si limita a disporre che il decreto legislativo che dovrà disciplinare la materia sia vincolato genericamente al criterio della “*valorizzazione del collegamento con le comunità locali*” (comma 15, lett. d)) e, per quanto riguarda la riforma del Ministero della pubblica istruzione, si prevede che

---

(23) A. PAJNO, *Commento Art. 135* in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista.*, Bologna, 1998, p. 450.

questa venga realizzata con regolamento del Governo, “*armonizzando e coordinando i compiti e le funzioni amministrative attribuiti alle Regioni e agli enti locali anche in materia di programmazione e riorganizzazione della rete scolastica*” (comma 18).

Le uniche norme attributive di competenze all'ordinamento regionale sono quelle che si riferiscono alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (contenute al comma 20)<sup>(24)</sup>.

Le giustificate critiche che vengono subito indirizzate all'eccessiva presenza dello strumento regolamentare nell'attuazione dell'autonomia<sup>(25)</sup> sono la prova più evidente dell'indirizzo politico impresso alla riforma: quello di avviare un robusto processo autonomistico delle scuole all'interno di un rafforzato sistema territoriale.

È questa del resto una delle linee direttrici più innovativa della legge n. 59 che segna una linea di discontinuità con riguardo perlomeno a due indirizzi di politica precedente.

La prima linea di discontinuità è con la seconda regionalizzazione: la legge n. 59 introduce, infatti, l'idea di un sistema policentrico di autonomie politiche autorizzate ad assolvere compiti di rilevanza pubblica e di interesse generale (camere di commercio, università, istituzioni scolastiche e la sussidiarietà, orizzontale e verticale, come criterio regolatore dei trasferimenti di funzioni amministrative).

La seconda linea di discontinuità è con la politica dell'istruzione precedente e cioè con l'idea secondo cui il sistema scolastico è parte essenziale dell'amministrazione statale. Nell'art. 21 della legge n. 59 la scuola torna ad essere (conformemente a precise motivazioni culturali ed ideali) una “comunità” a vocazione specifica (la funzione dell'istruzione) al servizio del suo

---

(24) Il comma 20 prevede “*Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con propria legge la materia di cui al presente articolo e nel rispetto e nei limiti dei propri Statuti e delle relative norme di attuazione*”.

(25) Su cui v. A. PAJNO, “*Scommessa autonomia*”, *Nuova secondaria italiana*, 1997, p. 10 e M. CARNEOLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Politica del dir.*, 2000, p. 335 ss.

territorio.

In questa prospettiva il fulcro della riforma sono dunque le scuole col loro nuovo regime giuridico in grado di consentire loro di divenire le strutture portanti del sistema di istruzione, capaci, in quanto autonome, di collegarsi più efficacemente con il tessuto produttivo e con i soggetti istituzionali presenti nel territorio”<sup>(26)</sup>.

Si comprende pertanto il motivo per cui in certi settori vengono riacquistati alle istituzioni scolastiche spazi precedentemente perduti, soprattutto nel campo della formazione professionale che muta il proprio ruolo nell’ambito del processo di formazione complessivamente considerato<sup>(27)</sup>.

Il comma 10 dell’art. 21 prevede così incursioni delle istituzioni scolastiche nel settore della formazione extrascolastica attraverso la realizzazione di “*percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell’abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e ai fini di raccordo con il mondo del lavoro*”<sup>(28)</sup> conformemente ai mutamenti che in-

---

(26) Così A. PAJNO, “Scommessa” *autonomia*, cit., p. 98. Interpreta diversamente l’ispirazione della riforma M. CARNEOLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, cit., p. 332, secondo cui la “rivoluzione istituzionale” operata nella scuola non avrebbe il suo fulcro nell’autonomia degli istituti scolastici, bensì in un asse che al coinvolgimento degli istituti unisce l’attribuzione di funzioni e compiti agli enti locali. Anche la riforma scolastica secondo l’A., contribuirebbe in tal modo a dare attuazione all’art. 5 della Costituzione. In realtà se così fosse si sarebbe dato vita ad un sistema sostanzialmente paralizzato perché l’autonomia delle istituzioni scolastiche non può coincidere con l’autonomia degli enti locali, trattandosi di due piani assolutamente differenziati. Il problema, invece, come sostenuto da A. PAJNO è quello di una centralità dell’autonomia delle istituzioni scolastiche nell’amministrazione scolastica e di una sua integrazione nel tessuto dell’autonomia degli enti locali, attraverso la costruzione di nessi e raccordi.

(27) In questo senso F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, p. 545 secondo cui “appare ormai superata la netta distinzione tracciata dall’art. 117 tra assistenza scolastica e formazione professionale da una parte, e istruzione scolastica, dall’altra parte”.

(28) Sul nuovo ruolo della formazione professionale v., con riguardo ai rilevanti mutamenti sociali e alla trasformazione della concezione di formazione alla professionalità che ne consegue per un’analisi di carattere teorico e generale, K.J. GERGEN, M.M. GERGEN, *Psicologia sociale*, Bologna, 1990; M. PACI, *Il mutamento della struttura sociale italiana*, Bologna, 1992; N. ROSSI (a cura di), *L’istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Bologna, 1997. Più specificamente affrontano il tema dei

vestono la scuola e che ne ricostruiscono un'immagine profondamente diversa da quella tradizionale <sup>(29)</sup>.

**4. La difficoltosa attuazione della riforma introdotta dalla legge 59/1997: i nodi e le problematiche**

Assai difficoltoso, rispetto alla limpida ispirazione originaria, si è rivelato il percorso d'attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Due motivi hanno concorso in proposito:

a) uno di tipo "sociologico", e cioè la pervasività della cultura statalista e ministeriale che probabilmente è assai dura a morire anche tra gli operatori della scuola;

b) uno di tipo politico-istituzionale, e cioè il fatto che i due piani dell'attuazione dell'art. 21 della legge n. 59 e del decentramento amministrativo verso l'ordinamento regionale anziché costituire due tappe e logicamente e temporalmente conseguenti (prima l'attuazione dell'autonomia e poi il decentramento delle funzioni scolastiche agli enti territoriali) si sono in qualche misura invertite.

La logica dell'autonomia scolastica (e dell'autonomia funzionale) si è così più volte confrontata (e scontrata) per un verso con il riemergere di logiche "centralistiche" nella gestione del settore dell'istruzione e, per altro verso, con la logica del trasferimento di funzioni amministrative (ed anche di quelle collegate al settore dell'istruzione) verso le amministrazioni ter-

---

luoghi istituzionali in cui ripensare la formazione, M. ANCONA, *Il sistema scolastico e la formazione professionale*, Milano, 1989; i *Quaderni ISFOL* editi da F. Angeli: *Valutare l'investimento formativo* (1999); *Ricerca e formazione in Italia* (1992); *Esperienze e prospettive di innovazione della formazione professionale* (1993); *Analisi della politica contrattuale nel campo della formazione continua* (1994); *La formazione continua in Italia. Situazione attuale e misure di promozione del suo sviluppo* (1994); *Formazione, orientamento occupazionale, nuove tecnologie, professionalità* (1996).

(29) Sul punto la letteratura è sterminata. Per ricostruzioni di un certo respiro con ampi riferimenti v. N. BOTTANI, *La ricreazione è finita*, Bologna, 1986; F. CRESPI (a cura di), *Azione sociale e pluralità culturale*, Milano, 1992.

ritoriali.

Sotto il primo profilo va sottolineato come un quadro di vincoli assai pregnanti è calato sia sull'organizzazione interna (su cui va rilevata un'altra correzione di rotta rispetto a quanto previsto nella legge n. 59), sia sul versante amministrativo e contabile che ogni scuola avrebbe dovuto, nel rispetto di principi unitari, disciplinare con proprio regolamento<sup>(30)</sup>.

La configurazione dei Presidi quali dirigenti<sup>(31)</sup> finalizzata

(30) Il d.P.R. n. 275 del 1999 stabilisce che esso può contenere "deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, nel rispetto dei principi di universalità, unicità e veridicità della gestione e dell'equilibrio finanziario" (art. 14, comma 3) e l'art. 21, comma 14 della legge n. 59 del 1997 prevede l'adozione di decreti ministeriali "tipo" con le istruzioni generali "per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte [...]". Il decreto in questione è stato puntualmente adottato e, a dispetto di quanto previsto nella legge n. 59 e di quanto espressamente dichiarato nell'"Avvertenza iniziale" in cui ci si impegna a "tenere conto dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche", contiene, invece, un articolato minuzioso e analitico che disciplina ogni aspetto della gestione amministrativo-contabile, con la previsione di precisi vincoli al rispetto di leggi e regolamenti vigenti. Sulla valutazione del sistema scolastico v. OCSE-CERI, *Valutare l'insegnamento*, Roma, 1994; OCSE-CERI, *Gli indicatori internazionali dell'istruzione*, Roma, 1994; C. PETRACCA, *La valutazione della scuola*, Brescia, 1996; L. GUA- STI, *Valutazione e innovazione*, Novara, 1996; M. CASTOLDI, *Verso una scuola che apprende. Strategie di autoanalisi di istituto*, Roma, 1995; ID., *Segnali di qualità*, Brescia, 1998.

(31) Prevista dall'art. 21, comma 16, e attuata con l'art. 1 del d.lgs. n. 59 del 1998 che istituisce la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche. Questi sono inquadrati in ruoli regionali e rispondono della gestione ad un nucleo di valutazione costituito presso l'amministrazione regionale. Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell'articolo 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa. In materia è poi intervenuto il d.lgs. n. 165 del 2001 che all'art. 25 prevede: "2. Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali. [...]" 4.



essenzialmente ad una loro effettiva competenza in materia di gestione del personale (anche docente) pare frenata per un verso dal timore di incidere sulla libertà di insegnamento, per altro verso (e soprattutto) dalle resistenze sindacal-corporative dello stesso corpo docente, poco incline a farsi organizzare e gestire<sup>(32)</sup>.

L'autonomia finanziaria, poi, mentre mantiene la latitudine inizialmente conferita sotto il profilo della libertà di gestione delle risorse<sup>(33)</sup>, sotto il profilo delle entrate, cambia la direzione impressa verso meccanismi che dovrebbero sollecitare le istituzioni scolastiche all'autoreperimento delle risorse<sup>(34)</sup>.

Su questo quadro, già sufficientemente problematico per gli sviluppi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, è calata una pesante e verticistica normativa di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca prevista

---

*Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione. Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale.*” Sulle problematiche connesse alla nuova configurazione dei Presidi v. A.ROSANO, *La dirigenza scolastica*, in *Riv. giur. della scuola*, 1998, p. 36 ss.

(32)V. in proposito N. DANIELE, *Il nuovo contratto collettivo del comparto scuola, le norme particolari sullo status del personale scolastico*; ID., *Norme sulla disciplina e sul trattamento economico del personale scolastico nel nuovo contratto collettivo del comparto scuola*, in *Riv. giur. della scuola*, 1997 rispettivamente p. 3 ss. e p. 395 ss.

(33) Alla carenza di vincoli di destinazione per la dotazione ordinaria, si è aggiunta la libertà di utilizzabilità della stessa “*indifferentemente, per spese in conto capitale e di parte corrente, con possibilità di variare le destinazioni in corso d'anno*” (art. 2, comma 3, d.l. n. 240 “Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001” approvato dal Consiglio dei ministri il 25 agosto 2000).

(34) Oltre a quanto già espressamente previsto dalla legge n. 59 (l'abolizione delle autorizzazioni preventive all'acquisizione a qualunque titolo e da qualunque soggetto, pubblico o privato, di beni mobili e immobili), in questo senso va letta la previsione di accordi per la formazione di “reti di scuole” per il raggiungimento di proprie finalità istituzionali che può avere ad oggetto attività didattiche e di ricerca, attività di amministrazione (acquisto di beni, organizzazione di servizi amministrativi) e può servirsi, per la realizzazione, dello scambio “temporaneo” di personale docente che liberamente vi acconsenta (art. 7, regolamento sull'autonomia). Oltre all'accordo di rete, l'art. 7 prevede la possibilità di stipulare (senza necessità di richiedere autorizzazione) sia convenzioni con enti pubblici e privati, sia, soprattutto, consorzi pubblici e privati “*per assolvere compiti istituzionali coerenti col Piano dell'offerta formativa [...] e per l'acquisizione di servizi e beni che facilitino lo svolgimento dei compiti di carattere formativo*” (art. 7, comma 10, regolamento sull'autonomia).

dal d.lgs. n. 300 del 1999 con cui si trasforma l'articolazione periferica del Ministero.

Alla soppressione delle Sovrintendenze scolastiche regionali e dei Provveditorati agli studi è previsto come contraltare la costituzione di uffici scolastici regionali con compiti di non poco conto (le Direzioni generali regionali) e, presso di questi, la costituzione di un organo collegiale (ulteriore rispetto a quelli già istituiti dal d.lgs. 233/1999) a composizione mista (Stato-Regioni-enti territoriali) per il “*coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati*” (art. 75, comma 3).

Sotto il secondo profilo, le difficoltà connesse all'attuazione del modello d'autonomia scolastica si evidenziano altresì sul terreno dei rapporti tra tale forma di autonomia e le amministrazioni territoriali.

Come sopra si accennava, tali difficoltà sono state in qualche misura accentuate dal fatto che il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli altri enti territoriali in materia di istruzione scolastica operato dal d.lgs. n. 112 del 1998, anziché seguire ha preceduto l'attuazione dell'autonomia (e dell'art. 21 della legge n. 59).

Perciò il disegno di autonomia scolastica come autonomia funzionale ha avuto come unico limite il solo “quadro” autonomistico dall'art. 21 e non, come avevano auspicato i fautori dell'autonomia scolastica, il duplice limite della riserva allo Stato (costituito dall'art. 21 della legge n. 59), e della riserva alle istituzioni scolastiche (costituito dai provvedimenti di attuazione dell'art. 21) <sup>(35)</sup>.

Le tensioni che hanno condotto alla scelta di attuare prima i trasferimenti delle funzioni in materia di istruzione verso l'ordinamento regionale e poi l'autonomia scolastica sono emerse in maniera assolutamente nitida nella fase di adozione del decreto n. 112, in cui si è assistito ad uno scontro tra opzioni ideologiche assai diverse: quella di chi ha rivendicato, anche in questo settore, l'attuazione dei principi del decentramento ammini-

---

(35) A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 449.

strativo e quella di chi, al contrario, ha puntato essenzialmente sul potenziamento dell'autonomia scolastica, così come configurata dalla legge finanziaria del 1994 e completata nell'art. 21 della legge n. 59 del 1997.

Questo dibattito, oltre ad aver rivelato fratture ideologiche ancora fortemente persistenti nel tessuto culturale del Paese, ha altresì evidenziato l'estrema difficoltà di bilanciare e contemperare "autonomie" di genere e tipo diverso: cioè le autonomie territoriali e le autonomie funzionali.

La priorità da accordare al decentramento amministrativo, meglio alle amministrazioni territoriali nel trasferimento delle funzioni connesse all'istruzione, si fondava sul timore che l'autonomia delle istituzioni scolastiche potesse provocare la recisione di ogni rapporto tra amministrazioni scolastiche e il complesso delle amministrazioni "legittimate ad esprimere ai vari livelli territoriali, la sovranità popolare, facendo così della scuola un corpo del tutto autoreferenziale" <sup>(36)</sup>. Si fondava in altri termini sul timore della perdita, da parte delle amministrazioni territoriali, del baricentro del governo degli interessi della collettività territoriale in un settore così rilevante e decisivo in quanto direttamente connesso allo sviluppo delle politiche sociali.

La posizione opposta voleva invece evitare che l'autonomia delle istituzioni scolastiche risultasse schiacciata da un'indebita invadenza delle Regioni e degli enti locali e, perciò, prospettava la stessa autonomia come "la" questione fondamentale per l'esatta identificazione dei trasferimenti operati verso il sistema

---

(36) A. CORPACI, *Art. 136*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 458 che sintetizza assai efficacemente le due posizioni. Nella dottrina più recente sulla necessità di assicurare agli enti locali una posizione di sovra-ordinazione sul sistema scolastico in funzione della rappresentanza politico-territoriale, v. G. FRANCHI, T. SEGANTINI, *La scuola che non ho. Per una politica della piena scolarità*, Firenze, 1994. Sul peso di questa impostazione nell'attuazione della legge n. 59 del 1997 ad opera del d.lgs. n. 112 del 1998 v. A. PAJNO, *Art. 135*, e A. CORPACI, *Art. 136*, in *Lo Stato autonomista*, cit., rispettivamente pp. 449-450 e 455. Sugli ultimi svolgimenti v. anche M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Politica del dir.*, 1999, p. 423 ss. e G. GASPERONI, *L'organizzazione scolastica in Italia*, in questa *Rivista*, 1999, p. 1035 ss.

Regioni-enti locali <sup>(37)</sup>.

Dallo scontro-incontro tra le due posizioni è emersa una normativa ondeggiante.

Da un lato, infatti, si delegano importanti e nuove funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione. Sia “la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale” (art. 138, comma 1, lett. a)), sia “la programmazione della rete scolastica” (art. 138, comma 1, lett. b)), vanno però assolte attraverso formule concordate e partecipate con le stesse istituzioni scolastiche <sup>(38)</sup>.

Absolutamente significativa in proposito è inoltre la dizione contenuta al comma 1 dell’art. 1 del Regolamento sull’autonomia delle istituzioni scolastiche (d.P.R. n. 275 del 1999) secondo cui “Le istituzioni scolastiche [...] interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.”

Dall’altro lato si trasferiscono funzioni assai rilevanti a Comuni e Province (quali l’istituzione, la soppressione e l’aggregazione di scuole <sup>(39)</sup>), i piani di utilizzazione degli edifici, anche se “previa intesa” con le istituzioni scolastiche).

Da un altro lato, infine, con una norma sibillina, vengono sottratti agli enti territoriali e locali compiti e funzioni oggetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 135).

In questo contesto va anche letta la disciplina relativa alla “determinazione” e all’“assegnazione” delle risorse finanziarie

---

(37) A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 445.

(38) V. in proposito l’ampia e articolata rassegna di M. RENNA, *I conferimenti agli enti locali in materia di formazione professionale* in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, cit., p. 115 ss.

(39) Secondo le previsioni contenute nei commi 3 e 4 dell’art. 21 della legge n. 59 del 1997 e sviluppate analiticamente nel d.P.R. n. 233 del 1988 concernente il dimensionamento delle istituzioni scolastiche. I rilevanti poteri assunti dagli enti locali, su questo come su altri versanti, hanno spinto taluni commentatori ad asserire che ormai “l’istruzione (e non solo quello che vi sta intorno) è attività e servizio in parte instabile al potere locale” (C. MARZUOLI, *Art. 139*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 469). Sul punto v. anche A. ROSANO, *La gestione delle scuole e gli enti locali*, in *Riv. giur. della scuola*, 1998, p. 669 ss.

a carico dello Stato che riserva entrambe le competenze allo Stato (art. 137), ponendo le premesse, soprattutto per quanto riguarda l'attività di "assegnazione", per l'insorgere di problemi di coordinamento con l'attività programmatoria invece assegnata alle Regioni <sup>(40)</sup>.

##### **5. Le questioni dell'oggi: la contraddittorietà dei processi in atto**

È dunque solo agli inizi degli anni novanta ma ancor più con il cd. terzo decentramento che la questione dell'autonomia scolastica inizia a porsi in maniera significativa e incidente nell'ordinamento poiché essa si salda strettamente con almeno altri due processi in corso: la riforma del sistema scolastico e la riforma dello Stato in senso federalista.

Sino all'adozione dell'art. 21 della legge n. 59 questi processi paiono governati da una logica, anche se non da tutti condivisibile, perlomeno unitaria e univoca. Sino al 1997, in sostanza, vi è un progetto, obiettivi e contenuti.

Successivamente, come si è cercato di dimostrare, il processo si arresta. Ed anzi in qualche misura il problema della dislocazione delle competenze continua a sovrastare sulla questione del contenuto da conferire all'autonomia (la riforma del sistema scolastico).

L'autonomia conferita dalla legge n. 59, infatti, è in qualche misura un contenitore organizzativo che avrebbe necessitato di essere riempito da un *progetto* (= di quale sistema di formazione abbisogna oggi il nostro Paese?); da *obiettivi* (= il ruolo dei singoli segmenti all'interni del progetto) e *strategie* (il percorso, i tempi, le sperimentazioni).

Al contrario, la strada imboccata è quella della priorità del processo di riallocazione delle competenze e, peraltro, tale percorso prosegue non scontando pesanti contraddizioni interne.

---

(40) Su questi problemi v. le riflessioni di A. CORPACI, *Commento Art. 137*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 461 ss.

La direzione dei processi politici in corso di attuazione non è univoca: la riforma del sistema scolastico (l. 53/2003 di “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”) è imperniata su una forte presenza dell’amministrazione statale nei processi di formazione complessivamente considerati e su un solido asse Stato-istituzioni scolastiche.

La riforma del Titolo V, invece, delinea un robusto sistema regionale di organiche competenze tutte legate ai processi di formazione (politiche del lavoro, diritto allo studio, istruzione) che, tuttavia, è tenuta al rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche come incisivamente afferma l’art. 117 Cost.

La situazione è poi ulteriormente complicata dal disegno di legge costituzionale di modifica dell’art. 117 Cost. la cui approvazione, nel testo attualmente noto, costituirebbe una sorta di rottura interna alla stessa norma costituzionale che al terzo comma esplicitamente fa salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche rispetto al potere legislativo regionale e nel progetto di modifica vanifica completamente l’autonomia delle stesse istituzioni scolastiche.

Ora, lasciando per un attimo *a latere* quest’ultimo disegno di legge di revisione costituzionale (sul cui futuro si può ampiamente dubitare) e ragionando sui dati consolidati, vi è un’osservazione che in qualche misura s’impone e che costituisce probabilmente il nodo su cui ragionare anche in prospettiva futura e cioè che *l’integrazione dell’autonomia scolastica nel sistema regionale e il ruolo che rispetto alla costruzione di questo raccordo assume lo Stato non può essere costruito se non riproponendo una (“la”) domanda centrale: di quale sistema formativo ha oggi bisogno il nostro Paese.*

**6. Una possibile ipotesi: delineare il quadro di competenze e di rapporti a partire dagli elementi di sviluppo del sistema di istruzione-formazione**

La direzione di sviluppo del sistema di istruzione-formazione nel nostro Paese potrebbe essere sintetizzata nei seguenti elementi:

a) il primo elemento è che l'obbligo scolastico sino a 15 anni è divenuto con l'art. 68 della legge n. 144 del 1999 diritto di formazione sino a 18 anni. Ciò che rileva non è tanto l'innalzamento di tre anni ma è la stessa trasformazione del concetto che ben emerge dalla disciplina delle modalità d'assolvimento. Sempre a norma della legge n. 144, infatti, esso può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione:

- a) nel sistema di istruzione scolastica;
- b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale;
- c) nell'esercizio dell'apprendistato (art. 68, 1).

Un diritto di formazione così concepito sopravanza certamente il vecchio obbligo scolastico, divenendo una sorta di diritto di cittadinanza per la realizzazione del quale si richiede l'azione di soggetti istituzionali diversi.

Il secondo elemento è che il sistema formativo va orientandosi verso una riformulazione del sistema dei licei e verso una decisa riqualificazione del sistema della istruzione e formazione professionale. Il modello dell'integrazione tra i due sistemi mette inevitabilmente in crisi (oltreché il concetto di formazione professionale come istruzione artigiana) quell'assetto tranquillizzante di competenze che in precedenza consentiva di distinguere nettamente l'istruzione, la formazione professionale di Stato e la formazione professionale regionale.

Il terzo elemento è costituito dal legame sempre più stretto tra sistema formativo, politiche del lavoro e mondo del lavoro. Le riforme del lavoro inevitabilmente considerano il nesso con il sistema formativo e viceversa. La mutata concezione dell'obbligo scolastico in diritto di formazione, inoltre, è destinata a

creare un legame significativo tra sistema formativo e sistema delle imprese, dalle forme più antiche dell'apprendistato a quelle più moderne dello *stage* o dell'alternanza scuola-lavoro.

Il quarto elemento è la politica dell'Unione indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale, quale motore per lo sviluppo della coesione sociale ed economica. Di qui l'incentivo alla realizzazione di reti di scuole e reti di soggetti territoriali che costruiscano progetti volti ad avvicinare, almeno nell'impianto generale, i sistemi formativi.

Al di là d'ogni considerazione di tipo pedagogico o valoriale sulla bontà di tali scelte, pare evidente che un sistema formativo definito da tali elementi dovrebbe assumere una ripartizione di competenze normative e amministrative orientata sulla base di tre dati.

a) Il primo è che l'innalzamento dell'obbligo formativo e la tendenza a costruire un sistema formativo integrato estendono l'area di garanzia del diritto sociale all'istruzione: sia in una dimensione verticale (da 15 a 18 anni) sia in una dimensione orizzontale (è tale in qualunque segmento del sistema). Di qui l'esigenza di una garanzia rafforzata del diritto che, conformemente alla sua natura sociale (come bene essenziale per l'esistenza individuale), tende alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e, dunque, non tollera trattamenti ingiustificatamente differenziati.

b) Il secondo dato è che la tendenza a ridurre il divario tra istruzione classicamente intesa e istruzione e formazione professionale richiede una forte integrazione tra politiche diverse: le politiche del lavoro; le politiche della formazione (nazionali e dell'UE); le politiche del diritto allo studio; infine le politiche di qualificazione del personale docente.

c) Il terzo dato è che la transizione dal modello casatiano-gentiliano ad un modello diverso richiede estrema flessibilità dei programmi e dei percorsi curriculari e discrezionalità nel loro adattamento da parte delle istituzioni deputate alla formazione (in particolare le istituzioni scolastiche).

È dunque da questi dati che occorre partire per riempire di contenuto le formule introdotte dalla nuova normativa costitu-



zionale: il contenuto della materia "istruzione" attribuita in via di competenza concorrente alle Regioni; e l'estensione della competenza esclusiva regionale sull'"istruzione e formazione professionale" riservate alla competenza esclusiva regionale; il significato della formula "norme generali sull'istruzione" sia in relazione alla prospettiva di regionalismo "differenziato" aperta dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analoga terminologia utilizzata nell'art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla "determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e la sua incidenza sul potere legislativo regionale; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche contenuta nell'art. 117, terzo comma, secondo cui l'attribuzione di competenza legislativa concorrente alle Regioni in materia di istruzione deve far "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche."

#### *7. Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio*

La recessività del ruolo dello Stato è conseguente al modello pluri-autonomistico che vede l'espandersi per un verso dell'autonomia regionale (e delle altre autonomie territoriali), per altro verso delle autonomie scolastiche, ognuna in relazione alla sua missione specifica. Per quanto riguarda le Regioni, le tendenze di sviluppo del sistema di istruzione-formazione richiedono una forte integrazione tra politiche diverse, rispetto alle quali esse hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro <sup>(41)</sup>; le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei; le politiche del diritto allo studio <sup>(42)</sup>, le politiche in materia di

---

(41) Su cui v. M. AMBROSINI (a cura di), *Un futuro da formare*, Brescia, La Scuola, 2000; ISFOL, *Federalismo e politiche del lavoro, Rapporto 2001*, Milano, FrancoAngeli, 2002; E. REYNERI, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in *Sociologia del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002.

(42) Già di competenza concorrente delle Regioni e rispetto a cui nulla è mutato.

professioni <sup>(43)</sup>.

Questa integrazione richiede un soggetto che, nel rispetto dei livelli essenziali e delle norme generali, organizzi e programmi quantitativamente e qualitativamente l'offerta formativa sul territorio.

a) "Istruzione"

La competenza legislativa concorrente sull'"istruzione" (come del resto quella in materia di "professioni" strettamente collegata sia a quella sull'istruzione, sia a quella sull'istruzione e formazione professionale) va dunque oltre il solo, anche se importante, ruolo di programmazione che, a livello di funzioni amministrative, l'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, aveva già attribuito alle Regioni (tra cui le competenze all'istituzione, soppressione, accorpamento delle istituzioni scolastiche, l'integrazione tra istruzione e formazione professionale).

L'organizzazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, può diventare un settore in cui le Regioni esercitano un ruolo significativo ed in cui grazie alle altre competenze di settore conferite (professioni, mercato del lavoro, diritto allo studio) possono sviluppare una vera e propria politica dell'istruzione sul proprio territorio consistente nella: 1) programmazione dell'offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio; 2) definizione di obiettivi specifici del sistema connessi alla propria specificità territoriale, oltre quelli minimi fissati dallo Stato; 3) disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa, che comprende sia i poteri già acquisiti sul terreno dell'istituzione, soppressione e aggregazione di scuole sia la disciplina degli organi territoriali scolastici; 4) gestione del diritto allo studio; 5) gestione del personale, anche docente.

Quest'ultimo punto, al centro di molte discussioni e tensioni merita essere meglio precisato: non a caso il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già, e con una certa coerenza, sollevato il problema.

L'unicità del sistema di reclutamento non impedisce una destatalizzazione del ruolo del personale docente a livello regio-

---

(43) Materia divenuta di competenza concorrente.

nale, né impedisce che le stesse Regioni possano procedere ad integrazioni migliorative dello *status* economico dei docenti. Con due precisazioni: la prima è che un'eventuale regionalizzazione non può essere limitativa del diritto dei docenti di trasferirsi da Regione a Regione (pena la violazione dell'art. 16 Cost.). La seconda è che la gestione andrebbe, nelle forme consentite dal sistema (concertazione, intese, accordi di programma), concordata con le istituzioni scolastiche, poiché la programmazione non può essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica del sistema comportando, invece, anche scelte di qualità del sistema stesso.

b) *“Istruzione e formazione professionale”*

Quanto all'“*istruzione e formazione professionale*” se per un verso pare indubbio che la competenza legislativa esclusiva trascini a sé il trasferimento alle Regioni degli istituti professionali di Stato, per altro verso la conformazione dell'offerta formativa come “sistema” (che rende difficilmente separabile e scindibile sia dal punto di vista epistemologico e pedagogico, sia sotto il profilo dei contenuti e dei relativi percorsi l'istruzione, la formazione professionale e la formazione permanente) e la concorrenza tra Stato e Regioni nel settore normativo delle professioni spingono decisamente verso un sistema di competenze legislative “integrate”, che superi l'annosa antinomia tra formazione professionale di Stato e formazione professionale assolta dalle Regioni.

È invece auspicabile che i due sistemi si coordinino e si integrino anzitutto per il rispetto dovuto ai diritti civili e sociali ed a quello statuto di cittadinanza che implica l'eguaglianza sostanziale all'interno del sistema<sup>(44)</sup>. In secondo luogo per evitare che il sistema davvero esploda: a che scopo una Regione dovrebbe legiferare in materia d'istruzione e istruzione e formazione professionale prevedendo percorsi formativi, titoli,

---

(44) In questo senso G. BERTAGNA, *Quale istruzione e formazione dopo la nuova legge costituzionale?*, in *Nuova secondaria*, 2001, n. 4, pp. 16-17. Anche se non riferito esplicitamente all'interpretazione della nuova normativa costituzionale, in questa direzione paiono andare anche le riflessioni di M. COLASANTO, *Per una nuova formazione professionale*, in *Nuova secondaria*, 2001, n. 2, pp. 8-9.

profili professionali eccentrici rispetto alla legislazione statale di principio in materia d'accesso alle professioni?

È evidente che questo problema non si risolve asserendo semplicemente la subordinazione della legislazione esclusiva regionale ai limiti che derivano dall'esercizio delle competenze esclusive statali. Si tratta davvero di una coperta troppo corta che non riesce a stendersi su uno dei nervi scoperti della riforma: la carenza di strumenti di concertazione tra Stato e Regioni a livello legislativo.

c) *“Norme generali sull'istruzione”*

Il raggiungimento di intese per ulteriori forme di autonomia normativa può astrattamente interessare tutti i campi coperti dalla formula, con l'unico limite che la Regione interessata s'impegni a rispettare le condizioni minime già previste nella legislazione statale, potendo pertanto differenziare unicamente verso “l'alto”. Anche questa competenza, inoltre, rimane assoggettata alla competenza esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali.

#### **8. *Il ruolo delle istituzioni scolastiche: l'autonomia nell'esercizio della “funzione” (l'autonomia funzionale)***

La transazione verso un modello di istruzione completamente diverso dal modello casatiano-gentiliano e, soprattutto, l'estrema flessibilità di un sistema che per funzionare deve continuamente raccordare oltre ai propri programmi anche le modalità di espressione della didattica con una serie di fattori esterni, fanno assumere alle istituzioni scolastiche un ruolo centrale: quello di principali gestori del processo formativo. Il significato della loro autonomia è principalmente in questo fattore e cioè nella possibilità di modellare l'esercizio della “funzione” (la gestione dei percorsi formativi) in base alle esigenze della propria utenza e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e all'offerta di formazione superiore sia universitaria che extrauniversitaria. La caratterizzazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche come “funzionale” indica perciò anzitutto

la missione specifica delle stesse: l'esercizio della funzione dell'istruzione-formazione in autonomia.

Qui il discorso va in qualche misura oltre le istituzioni scolastiche il cui rinnovato volto ha trovato il significato più pregnante nella qualificazione che ne ha operato la legge n. 59 del 1997 di autonomie funzionali. Del resto, l'idea di articolare il decentramento amministrativo attraverso la possibilità di scegliere a quale organizzazione (se territoriale o funzionale) attribuire, trasferire o delegare attività d'interesse generale sul territorio, consegue al riconoscimento alle autonomie funzionali dell'esercizio di attività di rilievo pubblico, ed anzi scaturisce dall'attribuzione di finalità istituzionali.

La collocazione delle autonomie funzionali nel "sistema" dei poteri pubblici locali (ed anzi l'esserne "parte costitutiva" come ha riconosciuto la Corte costituzionale con riguardo alle Camere di commercio nella sentenza n. 477 del 2000) coglie un aspetto essenziale del complesso fenomeno di cui consistono e che le distingue, all'interno di quello stesso sistema, dagli enti territoriali. Quella collocazione, infatti, evidenzia la loro natura di organizzazioni pubbliche, finalizzate all'assolvimento di attività di rilievo pubblico ed eventualmente anche all'esercizio di funzioni e compiti amministrativi in sede locale in un contesto di coordinazione con l'azione degli enti territoriali.

Perciò gli interpreti hanno valutato negativamente la mancata inclusione delle autonomie funzionali nel disegno autonomistico della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>(45)</sup>, ritenendo improbabile che quella scelta fosse da considerarsi espressione della volontà di tornare alla stagione, ormai lontana, della esclusività dell'ente territoriale e delle sue attribuzioni rispetto agli altri soggetti pubblici operanti sul territorio<sup>(46)</sup>. Quella stagione è davvero lontana, come lontane sono tutte le semplificazioni, compresa quella di ritenere che con la sussidiarietà (verticale e orizzontale) si risolve tutto. L'istituzionalizzazione

---

(45) Opportunamente ripresa dal primo comma dell'art. 4 della legge n. 131 del 2003.

(46) M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1296 e 1298.

delle autonomie funzionali sembra, infatti, dire che lo spazio lasciato libero dall'amministrazione statale non è necessariamente riconducibile o alle amministrazioni territoriali o al privato (sia esso mercato o privato-sociale).

Questa posizione è stata esemplarmente sottolineata dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra rammentata che ha definito le Camere di commercio "un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali". Tale entrata, precisa la Corte, non potrebbe essere ricondotta nella dizione (contenuta nella legge regionale impugnata) di "ente locale non territoriale", cioè all'interno di una definizione generica, compatibile con soluzioni istituzionali negatrici di ogni manifestazione di autonomia e perfino con una configurazione delle Camere come enti strumentali di altri enti pubblici.

Vi sono realtà, sembra dire la Corte costituzionale, che legittimano il loro ruolo nell'ordinamento in quanto si collocano in una posizione intermedia *tra* lo Stato e gli enti territoriali (l'ente locale dotato di autonomia funzionale), assolvendo le loro attività secondo modalità che si situano *tra* le regole del pubblico (si tratta pur sempre di enti pubblici) e la libertà del privato (le Camere, come ha affermato la Corte, "riflettono l'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche e a essa facenti capo").

Proprio tale collocazione intermedia rende le autonomie funzionali forme di organizzazione che non sostituiscono ma casomai "integrano" sia l'azione delle amministrazioni statali e sia quelle delle amministrazioni territoriali <sup>(47)</sup>.

Certo, è evidente che nelle aree di sovrapposizione di funzioni lo sviluppo delle autonomie funzionali può comportare un ridimensionamento delle competenze alle Regioni (se l'attribuzione avviene con legge statale) o di Comuni e Province (se l'attribuzione avviene con legge regionale), meglio può

---

(47) Sulla collocazione delle autonomie funzionali nella riforma amministrativa e nel sistema costituzionale sia consentito rinviare a A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001 spec. p. 257 ss.

comportare la *non*-attribuzione alle Regioni ovvero a Province e Comuni di alcune competenze.

Tale limitazione delle autonomie territoriali, del resto, trova fondamento in una specifica caratterizzazione delle autonomie funzionali. Strutturalmente, infatti, esse rappresentano effettivamente (o almeno hanno attitudine a rappresentare) parti omogenee di collettività territoriali, direttamente interessate all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico e, perciò, sono poste nella migliore condizione per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell'attività stessa. Su questa rappresentatività (o attitudine alla stessa) si fonda il loro reale valore aggiunto rispetto all'amministrazione statale e alle amministrazioni territoriali, nell'esercizio di compiti d'interesse generale.

Da questo punto di vista la loro collocazione nel sistema costituzionale delle autonomie risponde indubbiamente (pur con tutti i problemi aperti che occorrerà risolvere) all'indirizzo verso il decentramento: l'unità legislativa e amministrativa statale, definitivamente rotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è sostituita da un pluralismo istituzionale espressione di autonomia e di diversità, ma più al fondo espressione dell'esigenza di processi decisionali complessi che, per taluni settori o politiche pubbliche, possono far capo anche a soggetti diversi sia dall'amministrazione statale, sia dall'ente territoriale, sia dal privato.

La clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche esplicitamente prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. dovrebbe, in questa prospettiva, comprendere:

*1. l'autonomia finanziaria e gestionale già acquisita* <sup>(48)</sup>;

---

(48) Su cui è, invece, calato un "quadro" di vincoli assai pregnanti come dimostra e-semplamente la disciplina inerente il regolamento di amministrazione e di contabilità adottabile da ciascuna istituzione scolastica. Il d.P.R. n. 275 del 1999 stabilisce che esso può contenere "*deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, nel rispetto dei principi di universalità, unicità e veridicità della gestione e dell'equilibrio finanziario*" (art. 14, comma 3) e l'art. 21, comma 14 della legge n. 59 del 1997 prevede l'adozione di decreti ministeriali "*tipo*" con le istruzioni generali "*per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte [...]*". Il decreto in questione è stato puntualmente adottato e, a dispetto di quanto previsto nella legge n. 59 e di quanto espressamente dichiarato nell'"Avvertenza iniziale" in cui ci si impegna a "tenere conto dei principi di auto-

2. l'autonomia organizzativa già acquisita<sup>(49)</sup> più quella derivante da altri due possibili settori: la disciplina degli organi collegiali interni, oggi assegnata ad un disegno di legge governativo e la co-gestione (insieme alle Regioni) del personale docente e non docente non dipendente dallo Stato<sup>(50)</sup>;

3. l'autonomia didattica già acquisita che, oltre a non poter essere compressa dovrebbe, invece, ragionevolmente espandersi. La compartecipazione delle Regioni alla definizione dei programmi scolastici prevista dal disegno di revisione dell'art.

---

nomia delle istituzioni scolastiche", contiene, invece, un articolato minuzioso e analitico che disciplina ogni aspetto della gestione amministrativo-contabile.

(49) Ciò implica correggere alcune "deviazioni attuative" del processo di autonomia. Con il d.lgs. n. 300 del 1999, al di là delle intenzioni originarie, è stata reintrodotta la possibilità di una pesante e verticistica normativa di riorganizzazione del sistema. Alla soppressione delle Sovrintendenze scolastiche regionali e dei Provveditorati agli studi è previsto come contraltare la costituzione di uffici scolastici regionali (con compiti di non poco conto) e, presso di questi la costituzione di un organo collegiale (ulteriore rispetto a quelli già istituiti dal d.lgs. n. 233 del 1999) a composizione mista (Stato-Regione-enti territoriali) per il "coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati" (art. 75, comma 3). Neppure il campo della formazione professionale va esente da precisi interventi. Ed infatti l'art. 88 istituisce l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale con compiti di amministrazione attiva ben precisi (quali quelli previsti al comma 3 e cioè, "l'accreditamento delle strutture di formazione professionale che agiscono nel settore e dei programmi integrati di istruzione e formazione anche nei corsi finalizzati al conseguimento del titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore"). Il regolamento di attuazione (d.P.R. n. 347 del 2000) ristrutturava sia l'amministrazione centrale (riordinando i servizi interni ai dipartimenti) sia l'amministrazione periferica (ora articolata in strutture regionali, gli uffici scolastici regionali, e in strutture provinciali, con servizi di consulenza e di supporto alle istituzioni scolastiche e con possibilità di articolazione subprovinciale). Sul riordino dell'amministrazione ministeriale v. S. CASSESE, *Il governo snello, La grande svolta*, ne *Il Sole 24-ore* 12 agosto 1999; G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale di diritto amm.*, 2000, 1, p. 17 ss; L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Diritto pubbl.*, 1999, p. 689 ss. e L. TORCHIA, A. PAJNO, *La riforma del governo*, cit. Sul riordino del Ministero della pubblica istruzione v. A. BATTAGLIA, *Il regolamento di riordino del Ministero della pubblica istruzione*, in *Giornale di diritto amm.*, 2001, n. 6, p. 550 ss.

(50) Sul terreno del personale non docente è emerso, invece, un quadro complesso di co-gestione e co-dipendenze del personale tra amministrazione statale-amministrazioni territoriali e locali da una parte e istituzioni scolastiche dall'altra parte. (In proposito N. DANIELE, *Il nuovo contratto collettivo del comparto scuola, le norme particolari sullo status del personale scolastico*; ID., *Norme sulla disciplina e sul trattamento economico del personale scolastico nel nuovo contratto collettivo del comparto scuola*, in *Riv. giur. della scuola*, 1997, rispettivamente p. 3 ss. e p. 395 ss.).



117, pertanto, non dovrebbe essere interpretata come sottrazione alla quota di autonomia del 15% già acquisita dalle istituzioni scolastiche (d.P.R. 275 del 1999) bensì come ulteriore sottrazione al residuo 85% di competenza statale. Pare, infatti, più che razionale che le istituzioni scolastiche assumano su questo terreno un ruolo progressivamente più incisivo traducendo, dal punto di vista pedagogico e di metodologia didattica, gli *input* che giungono loro dai soggetti istituzionalmente deputati alle politiche territoriali nei settori interessati <sup>(51)</sup>.

Un bravo insegnante non è quello che sa tutto ma è certamente quello che è in possesso della capacità di saper trasmettere tutto: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e la salvaguardia che espressamente ne fa l'art. 117, non avrebbe molto significato (ovvero lo svilirebbe) se non si radicasse sulla prevalenza della dimensione pedagogica e didattica nello sviluppo del sistema formativo rispetto ai fattori economici o di mera rivendicazione della competenze <sup>(52)</sup>.

---

(51) L'art. 21 ha avuto attuazione soprattutto attraverso uno sviluppo significativo dell'autonomia didattica che si sostanzia nell'adozione del Piano dell'offerta formativa e nella "quota" di libertà lasciata alle singole istituzioni scolastiche nella definizione dei *curricula* obbligatori dei diversi indirizzi di studio. Il Regolamento per l'autonomia (art. 8, comma 1, lett. c) del d.P.R. n. 275 del 1999) prevede, infatti, che la loro definizione è rimessa ad una "quota nazionale" e ad una "quota determinata dalle singole istituzioni scolastiche". Esso, inoltre, attribuisce agli organi di indirizzo della scuola (di cui ancora manca la disciplina in attuazione del riordino previsto dall'art. 21 della legge n. 59): autonomia didattica, che consente agli istituti di differenziare la propria offerta formativa (nel limite della quota ad essi lasciata libera) regolando i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività; autonomia organizzativa, riferita all'organizzazione delle modalità e dei tempi di insegnamento, che consente il superamento dei vincoli in tema di unità oraria della lezione, di unitarietà del gruppo classe e in tema di impiego dei docenti; autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nell'ambito della flessibilità curricolare definita nell'art. 8 del regolamento.

(52) Come ricorda G. CHIOSSO, *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola*, in *Nuova Secondaria*, 2002, n. 7, p. 14.