



DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E INCLUSIONE NELLE SCUOLE DOPO LA  
PANDEMIA. QUALI DISEGUAGLIANZE, QUALE AUTONOMIA?

9 DICEMBRE 2022

L'autonomia scolastica come  
autonomia funzionale: promessa  
mancata o rivoluzione fallita?

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

# L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?\*

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** La definizione del “tipo” di autonomia attribuita alle scuole diventa fondamentale per comprendere il reale raggio d'azione di questa, il suo contenuto giuridico e normativo. Ma, più concretamente, è necessario comprendere le motivazioni culturali dell'attribuzione dell'autonomia poiché esse costituiscono il vero fondamento dell'autonomia: lo strumento giuridico, infatti, è generalmente utilizzato per l'affermazione di valori costituzionali, cioè di valori culturali.

**Title:** School autonomy as functional autonomy: failed promise or failed revolution?

**Abstract [En]:** The definition of the “type” of autonomy attributed to schools becomes fundamental in order to understand the real range of action of this, its juridical and normative content. But, more fundamentally, it is necessary to understand the cultural motivations of the attribution of autonomy since they constitute the true foundation of autonomy: the legal instrument, in fact, is generally used for the affirmation of constitutional values, that is, of cultural values.

**Parole chiave:** autonomia scolastica, scuola, università, autonomie funzionali

**Keywords:** school autonomy, school, university, functional autonomies

**Sommario:** 1. Introduzione. L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita? 2. L'origine della formula. 3. La promessa di rivoluzione: la legge n. 59 del 1997 e la doppia direzione di marcia del decentramento di funzioni amministrative. Le autonomie funzionali. 4. Il contenuto: la valorizzazione della “comunità” scolastica. 5. Le principali cause del fallimento. 6. La trasfigurazione del modello. 7. Conclusioni.

*«Il passato è una sorta di grande banca dati da cui possiamo trarre lezioni utili per continuare a far prosperare le nostre società»  
(J. Diamond, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005, 5)*

## 1. Introduzione. L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?

Era il 1997 e la legge Bassanini (con cui si introduceva in maniera definitiva e stabile l'autonomia scolastica come autonomia funzionale) veniva salutata da autorevole dottrina come la legge ordinaria con il più alto potenziale costituzionale varata dall'entrata in vigore della Costituzione<sup>1</sup>. Un “potenziale” costituzionale

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> E. CHELI, *Intervento* in C. DESIDERI e G. MELONI (curr), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, 1998, 36. Nello stesso senso C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 243.

ritenuto più intenso di altre leggi di quel periodo, anch'esse dense di promesse costituzionali: la l. 7 agosto 1990, n. 241 (con cui si attuava per la prima volta l'art. 97 Cost. introducendo l'imperativo della trasparenza nella pubblica amministrazione); la l. 8 giugno 1990, n. 142 (di attuazione dell'autonomia degli enti locali); la l. 3 febbraio 1993, n. 29 (la discussa ma sicuramente rivoluzionaria legge di separazione politica-amministrazione), tanto per citarne alcune.

E non vi è dubbio che rispetto alla situazione precedente di autentica rivoluzione potesse parlarsi.

Prima dell'attribuzione di autonomia funzionale le scuole erano organi dello Stato, sedi periferiche dell'amministrazione scolastica centrale. Tale caratteristica era condivisa con le altre istituzioni culturali centrali nel settore della formazione e cioè le università, seppure con sfumature diverse. La caratterizzazione di attività statale era assai più marcata (rispetto alle università) con riguardo all'istruzione sub-universitaria. Del resto, la necessità per lo Stato unitario di realizzare oltre l'unità politica anche l'unificazione culturale, indusse a procedere verso la «statizzazione del sistema di istruzione», che trovava «il proprio necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale»<sup>2</sup>.

Conseguentemente gli Istituti scolastici erano unanimemente definiti quali «organi tecnici dello Stato»<sup>3</sup>, in coerenza ad una disciplina legislativa che tali li configurava, e ad una impostazione culturale per cui l'istruzione costituiva funzione culturale ed organizzativa primaria dello Stato. Tale assetto passò sostanzialmente indenne attraverso l'avvento della Costituzione repubblicana, ed ha resistito come impalcatura giuridica sino agli anni Novanta del Secolo scorso.

Sicuramente, dunque, rispetto a quel contesto l'introduzione dell'autonomia scolastica si presentava come una «promessa» di rivoluzione.

Sappiamo bene che, purtroppo, non è andata così. Che l'autonomia rimane un miraggio per le scuole. Meglio, che al primo *frame* giuridico (l'art. 21 della l. 15 marzo 1997, n. 59 e il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) non sono conseguiti i necessari istituti che avrebbero potuto condurre a regime le riforme. Per cui da tempo autorevole dottrina segnala una «incompiuta», un «cantiere» non ancora terminato<sup>4</sup>.

Prima di analizzare le cause del fallimento di quel progetto, è bene fermarsi sul concetto di autonomia funzionale, sulle sue origini e sulla sua applicazione alle istituzioni scolastiche.

Quando si parla di autonomia scolastica ci si imbatte, infatti, in un primo problema di tipo definitorio che è dirimente, nel senso che da esso dipende la stessa pensabilità dell'autonomia per le scuole.

---

<sup>2</sup> A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, 38.

<sup>3</sup> M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, 133; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, Cedam, 1988, 5 ss.

<sup>4</sup> Così, a più riprese, tra gli altri G. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in [Amministrazione in cammino](#), n. 4 del 2010.

Il termine autonomia, infatti, è giuridicamente polisemico: dalla sua accezione più ampia simile all'indipendenza, quale l'autonomia politica (degli enti territoriali, in primo luogo dello Stato), all'autonomia di alcuni organi in funzione di garanzia della Costituzione (il Presidente della Repubblica), all'autonomia indirizzata alla custodia di valori costituzionali, quali l'indipendenza della Magistratura dagli organi politici (l'autonomia del Consiglio superiore della Magistratura) sino all'autonomia di tipo puramente organizzativo attribuita a tutti gli enti pubblici che, nonostante ciò, autonomi non diventano, essendo, invece, diramazioni strumentali delle amministrazioni statali.

Ecco allora che la definizione del "tipo" di autonomia attribuita alle scuole diventa fondamentale allo scopo di comprendere il reale raggio di azione di questa, il suo contenuto giuridico e normativo. Ma, più al fondo, occorre comprendere le motivazioni culturali dell'attribuzione di autonomia poiché esse costituiscono il vero fondamento dell'autonomia: lo strumentario giuridico, infatti, è generalmente servente all'affermazione di valori costituzionali, cioè di valori culturali.

## 2. L'origine della formula <sup>5</sup>

La formula dell'autonomia funzionale fece la sua prima comparsa nell'ordinamento italiano in un significato assai diverso da quello poi introdotto con le riforme della fine degli anni Novanta, ma pur sempre connesso alla ristrutturazione dell'amministrazione statale.

La teorizzazione di questa particolare forma di autonomia entrò nella dottrina italiana nel 1929 ad opera di Carlo Girola, con l'intento per un verso di smussare la rigidità del principio di gerarchia tra gli organi statali ammettendo forme particolari di autonomia (funzionale) all'interno dell'amministrazione statale e, per altro verso, di prefigurare tipologie di enti pubblici costituenti una sorta di *tertium genus* tra l'ente pubblico e l'ente territoriale<sup>6</sup>.

Con l'autonomia funzionale, in sostanza, si introduceva una categoria concettuale che poteva venire utilizzata su almeno due terreni diversi.

Il primo era quello della ristrutturazione dell'amministrazione statale (centrale o periferica), attraverso l'attribuzione ad alcuni organi di una maggior grado di autonomia, patrimoniale, organizzativa o di altra natura. Il secondo terreno era invece "esterno" all'amministrazione statale, nel senso che qui l'autonomia funzionale poteva designare la peculiare forma di autonomia attribuita ad enti pubblici strumentali o dello Stato o di altri enti territoriali, attraverso la costituzione di soggetti pubblici che, con l'attribuzione di

---

<sup>5</sup> Il paragrafo riprende quasi integralmente il par. 1 di A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale* in C.E. GALLO, A. POGGI (curr.), *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 31 ss.

<sup>6</sup> In questo senso la formula dell'autonomia funzionale veniva utilizzata da C. GIROLA che per primo la introdusse e teorizzò nella dottrina italiana in *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, 1929.

autonomia funzionale, assumevano una configurazione peculiare e irriducibile alle note categorie concettuali e ai tradizionali inquadramenti organizzativi.

Era naturalmente questo secondo terreno a contenere i germi per una effettiva de-strutturazione dell'apparato amministrativo statale.

L'integrazione del modello ministeriale<sup>7</sup>, attraverso l'istituzione di strutture organizzative che si affiancavano ai ministeri, in realtà, era già stata avviata dall'ordinamento unitario ma non aveva innestato il dibattito teorico sulla natura della persona giuridica pubblica che si svilupperà, invece, successivamente alla recezione, da parte della scuola di diritto pubblico, della teoria dell'organo<sup>8</sup>.

Dibattito che si sviluppò quando il legislatore iniziò ad attribuire la personalità giuridica alle nuove forme di amministrazioni, suscitando la questione teorica, e di enorme rilievo pratico, se queste potessero continuare a considerarsi organi dello Stato, oppure se dovessero ritenersi enti provvisti di personalità giuridica propria, diversa da quella dello Stato<sup>9</sup>.

Nonostante la radicalità della questione – tale da mettere in discussione sia la teoria dell'organo, sia la costruzione dello Stato-persona – prevalse l'idea di ricondurre quegli istituti nell'amministrazione statale, allo scopo di salvaguardare la coesione della figura unitaria della personalità giuridica statale. La pluralità di forme organizzative che affiancavano l'azione dei ministeri venne così inquadrata dalla dottrina quale funzionalizzazione della loro attività ai fini dello Stato.

La formula dell'"autonomia funzionale", assunse pertanto il significato di "funzionalità dell'autonomia" (sia degli enti territoriali sia degli enti non territoriali) rispetto ad interessi dello Stato o perlomeno a scopi decisi direttamente da questo.

La funzionalità dell'autonomia della persona giuridica pubblica sarà superata solo sul terreno del riconoscimento costituzionale dell'autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali, in quanto caratterizzati dall'essere espressione democratica di una popolazione stanziata su di un territorio.

Con l'art. 5 Cost., che porta a compimento il superamento definitivo della concezione armonica degli interessi pubblici coronata dalla supremazia statale, gli enti territoriali diventano titolari in proprio di

---

<sup>7</sup> Per una panoramica dell'istituzione dei vari uffici statali speciali all'inizio del 1900 v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 237 ss.

<sup>8</sup> Secondo le ricostruzioni di A. DE NITTO, *Dottrina e realtà delle persone giuridiche pubbliche tra fine '800 ed inizi '900 in Italia. Alle origini del problema della "crisi dello Stato"*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, I, *Itinerari moderni della persona giuridica*, Milano, 1983, 631 ss. e B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di "ente pubblico" nell'esperienza italiana* in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (curr.), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, 105 ss.

<sup>9</sup> Molti i contributi di questo periodo che esprimono lo stato di incertezza e indistinzione, insieme ai tentativi di ricostruzione e di chiarimento. Tra gli altri v. U. FORTI, *Confisca e devoluzione di beni di associazioni disciolte – Natura giuridica delle associazioni sindacali*, in *Foro it.*, 1930, 1137 ss.; F. PERGOLESI, *I sindacati professionali legalmente riconosciuti sono persone giuridiche od organi dello Stato?*, in *Mass. giur. del lavoro*, 1930, 497; V. FEROCI, *Organi dello stato. Enti parastatali. Enti autarchici*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, 597 ss.

funzioni amministrative, per attribuzione direttamente discendente dalla Costituzione, che rendeva ormai improponibile la precedente visione unitaria su cui si era fondata la teorizzazione dell'autarchia.

L'unica vera forma di autonomia, non vincolata dal perseguimento dei fini statali, e dunque la piena autonomia normativa, veniva, infatti, riconosciuta ai soli enti territoriali.

In tutti gli altri casi, invece, si rafforzava quella concezione funzionale dell'ente pubblico già definito come un ente limitato all'interno dell'organizzazione funzionale dello Stato<sup>10</sup>. Un ente la cui autonomia doveva perciò continuare a considerarsi interna<sup>11</sup>, ed esercitarsi nell'ambito di una competenza istituzionale propria dell'ente motivata da esigenze di tipo tecnico<sup>12</sup>.

Tale impostazione si rafforzava con l'istituzione delle Regioni ordinarie, poiché la questione dell'autonomia di enti pubblici che operavano localmente (Camere di commercio, U.S.L....) riproponeva la stessa necessità di distinguere "enti democratici" ed "enti funzionali", accordando ai primi la netta preferenza nella costruzione della formula di amministrazione regionale.

### **3. La promessa di rivoluzione: la legge n. 59 del 1997 e la doppia direzione di marcia del decentramento di funzioni amministrative. Le autonomie funzionali**

Indubbiamente la legge Bassanini costituì una novità assai rilevante. Con essa, infatti, si interveniva non solo a modificare il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (fortificando decisamente il livello di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale, al limite dell'interpretazione costituzionalmente conforme dell'allora 118 Cost.) bensì anche ad indicare una strada di sviluppo del sistema fondata su una logica politico-istituzionale profondamente diversa da quelle che avevano caratterizzato il primo e il secondo decentramento.

Quelle stagioni, infatti, erano state permeate dalla necessità dell'attuazione dell'ordinamento regionale rimasto imbalsamato sino al 1970 e di colpo precipitato nell'ordinamento nazionale senza preparazione alcuna, né legislativa, né amministrativa. Fu così che nel giro di pochi anni si tentò di attuare il Titolo V con una serie di provvedimenti che man mano incrementavano il lavoro precedente: prima i decreti di trasferimento del 1972 che ben presto si rivelarono insufficienti e di lì a poco la legge delega 22 luglio 1975, n. 382 e il d.P.R. 616 del 1977.

Tuttavia, nonostante il rilevante sforzo di produzione normativa, vi era un vulnus in quell'operazione difficilmente colmabile: l'attuazione dell'ordinamento locale non veniva infatti minimamente collegata alla riforma dell'amministrazione statale, per carenza di una precisa volontà politica in tal senso. Il solo

---

<sup>10</sup> Così O. RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche amministrative*, Riv. dir. pubbl., 1916, 337 ss. e U. FORTI, *Per una teoria degli statuti* in *Studi di diritto pubblico*, I, Roma, 1937, 256 ss.

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 202.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 204.

provvedimento di un certo rilievo adottato quasi contestualmente al d.P.R. n. 616 del 1977 fu la l. 20 marzo 1975, n. 70 di riordino degli enti pubblici (più nota come legge sul parastato) nata dall'esigenza di rimettere ordine nello stato giuridico ed economico dei dipendenti degli enti pubblici non economici (e non territoriali) e volta alla risistemazione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico.

In sostanza, dunque, mentre si trasferivano imponenti funzioni amministrative al sistema locale, l'amministrazione statale rimaneva immutata nella sua elefantiaca struttura ministeriale, come evidenziò Massimo Severo Giannini nel suo famoso Rapporto<sup>13</sup>.

Dopo, e sino alla fine degli anni Ottanta, non si registrarono eventi di un certo peso che, anche solo a livello di proposta, assumessero la stessa rilevanza. Ed anzi, cominciava a delinearsi un «dento, ma progressivo, ripiegamento degli ampi obiettivi istituzionali (riformare la pubblica amministrazione) su temi più ristretti (la questione del personale) ma politicamente più rilevanti»<sup>14</sup>. Lo stesso obiettivo, fortemente richiamato nel Rapporto Giannini di un riordino dello Stato attraverso l'introduzione nell'organizzazione pubblica di logiche aziendalistiche non fu più perseguito, preferendosi la strada della riforma episodica.

Ecco perché il c.d. terzo decentramento e la legge n. 59 del 1997 furono salutate dalla dottrina con grande speranza di mutamento dell'amministrazione pubblica e statale. Si introducevano di colpo e tutte insieme una serie di riforme connesse ad istituzioni indubbiamente innovative: autonomie funzionali, autorità indipendenti e sussidiarietà orizzontale che costituivano non solo deroghe al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso il sistema degli enti territoriali, bensì modalità organizzative diverse di amministrazione di funzioni precedentemente assolte dallo Stato.

La legge n. 59/1997, infatti, per fermarsi agli aspetti qui rilevanti, sottraeva alcune funzioni pubbliche dal generale trasferimento effettuato verso il sistema locale e regionale e precisamente:

- a. i compiti di regolazione e controllo esercitati da autorità indipendenti;
- b. i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio e le funzioni da trasferire alle Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della stessa legge.

Vi era poi una riserva indeterminata di competenza, che scaturiva direttamente da uno dei principi e criteri direttivi della legge n. 59, cioè il principio di sussidiarietà. Questo principio imponeva al legislatore di decidere prima quali compiti e funzioni pubbliche potessero essere trasferiti alla società civile e,

---

<sup>13</sup> Il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato venne trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 e pubblicato, tra l'altro, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 3 ss.

<sup>14</sup> G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, 1990, 161.

successivamente, per quelle rimanenti, di effettuare i trasferimenti partendo dall'ente più vicino al cittadino.

Se per un verso, dunque, la legge n. 59 completava la «seconda regionalizzazione», per altro verso ne tentava un superamento del disegno politico-istituzionale. Infatti, i limiti complessivamente considerati che la sussidiarietà apportava alla generalità dei conferimenti verso l'ordinamento regionale inserivano l'irrobustimento dell'ordinamento regionale in una strategia profondamente diversa da quella perseguita nel 1977. Diversa, in quanto, appunto razionalizzata dalla sussidiarietà, verticale e orizzontale e, per quanto qui interessa, dalla formula dell'autonomia funzionale.

Che si dovesse trattare di un robusto innesto sul tronco dell'amministrazione pubblica è dimostrato dal fatto che il recupero della formula dell'autonomia funzionale era pensata all'interno di una strategia che si immaginava articolata sia sul piano della legislazione ordinaria (come dimostrano la legge n. 59 e le sue attuazioni), sia sul piano della revisione costituzionale (come emerge dal Progetto di revisione della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale istituita nella XIII Legislatura).

Per quanto riguarda il primo piano, il decentramento configurato nella legge n. 59, avrebbe infatti richiesto una riforma amministrativa organica e globale nella cui logica complessiva la riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato si sarebbe dovuta articolare attraverso il decentramento territoriale ed altre forme di destrutturazione dell'amministrazione statale (tra cui, appunto, l'autonomia funzionale)<sup>15</sup>. La logica del solo decentramento verticale e territoriale sarebbe stata così integrata da un decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività.

L'ipotesi di revisione costituzionale (affidata alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura<sup>16</sup>) che contestualmente all'approvazione della legge 59 del 1997 andava configurandosi attestava la volontà politica di razionalizzare e stabilizzare tali percorsi. I due processi riformatori (quello ordinario e quello costituzionale) venivano volutamente presentati come strettamente intrecciati, non senza qualche riserva dottrinale poi rivelatasi fondata: l'intreccio tra riforma amministrativa e revisione costituzionale secondo quest'ultima impostazione poteva comportare

---

<sup>15</sup> Sul punto v. le affermazioni del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, F. BASSANINI, nei verbali dei lavori preparatori della legge n. 59 del 1997 ed in particolare quello della seduta del 28 gennaio 1997, *Discussione in Assemblea, Camera dei deputati*. Sempre di F. BASSANINI v. *Intervento in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97 cit.*, 83 ss. e *Tendenze delle riforme amministrative*, Inaugurazione dell'a.a. S.P.I.S.A. 1997-1998, Quaderni della S.P.I.S.A., 1998.

<sup>16</sup> Istituita con l. c. 24 gennaio 1997, n. 1 "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali". Sulle peculiarità della legge istitutiva v. A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss.

eccessive mediazioni in sede parlamentare e tradursi in cattive traduzioni di impostazioni originariamente più limpide.

Il tema delle autonomie funzionali emerse all'interno delle discussioni in merito alla revisione della forma di Stato, nell'ambito dei lavori del Comitato forma di Stato, iniziati il 5 marzo 1997. L'idea centrale, mutuata dai lavori preparatori della legge n. 59 del 1997, era quella secondo cui il decentramento territoriale non avrebbe potuto ritenersi esaustivo del dettato costituzionale finalizzato al pluralismo tout court. La proposta emendativa in cui si esprimeva questa impostazione, pur nella sua intenzionale vaghezza, risultava comunque molto esplicita: «La Repubblica italiana è formata dallo Stato, dalle Regioni e dalle Comunità locali. Sono garantite le autonomie funzionali. La distribuzione delle funzioni e dei compiti che non possono più essere utilmente svolti dall'autonomia dei privati è articolata tra lo Stato, le Regioni e le Comunità locali secondo il principio della sussidiarietà e della differenziazione». L'emendamento, a firma Bressa-Elia prevedeva inoltre un articolo 3 del seguente tenore: «L'amministrazione nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo è esercitata dalle Regioni federate, dalle Comunità locali e da enti titolari di autonomia funzionale...». Il gruppo parlamentare dei Popolari e Democratici dell'Ulivo, inoltre, presentava un articolato sostitutivo dell'art. 114 (C.3088, Mattarella) che al primo comma recitava: «La Repubblica italiana è formata dallo Stato, dalle Regioni federali e dalle Comunità locali. È garantita l'autonomia funzionale delle formazioni sociali».

Conseguentemente si esplicitava il legame tra autonomie funzionali e riforma amministrativa per cui l'esercizio di funzioni amministrative da parte sia degli enti territoriali, sia di altri tipi di autonomie di carattere funzionale, in regime di reale autogoverno, avrebbe esteso il regime di responsabilità pubblica, invertendo così il processo “di ipertrofia istituzionale” di cui soffriva il nostro ordinamento<sup>17</sup>. Il testo conclusivo dei lavori del Comitato, presentato dal relatore sen. D'Onofrio il 22 maggio 1997 prevedeva: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Sono garantite le autonomie funzionali».

I veri contrasti sull'introduzione delle autonomie funzionali nel testo costituzionale esplosero nel dibattito in seno alla Commissione e in seguito al collegamento tra queste e il principio di sussidiarietà espressamente operato dall'articolo 56 del Progetto, secondo cui «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, Regioni e Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini

---

<sup>17</sup> Dall'intervento di D'ALEMA, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, seduta n. 22 del 14 maggio 1997, Resoconto stenografico, pag. 778. secondo cui "l'allargamento del principio di responsabilità" avrebbe dovuto prodursi attraverso «l'esercizio reale di un autogoverno da parte del sistema delle autonomie locali e da parte delle Regioni, e nello stesso tempo da parte di altre autonomie di carattere funzionale».



agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime».

Fu, in sostanza, il nesso autonomie funzionali-sussidiarietà orizzontale ad accendere la miccia delle tensioni politiche ed ideologiche poiché emerse in maniera assolutamente evidente la contrarietà di buona parte del mondo politico non tanto al principio culturale della sussidiarietà, quanto piuttosto alle sue possibili applicazioni (e conseguenze) con riguardo al tema del rapporto pubblico-privato. Ciò che si paventava, in sostanza, era che attraverso le autonomie funzionali e il principio di sussidiarietà orizzontale (in combinato disposto) si potesse aprire un varco alla privatizzazione delle funzioni pubbliche.

Nell'ultima fase dei lavori all'interno della Commissione, dedicata all'esame degli emendamenti presentati dai Parlamentari al testo licenziato il 30 giugno dalla Commissione stessa, si assiste così ad infuocate discussioni sul primo comma dell'art. 56 del Progetto, e, in particolare sul rapporto pubblico-privato nell'esercizio delle funzioni pubbliche. La sorte dell'autonomia funzionale viene pienamente determinata da tali discussioni.

Così, dopo i tentativi di sopprimere l'intero testo dell'art. 56, dopo una notevole serie di emendamenti e di riscritture del testo, dopo l'accantonamento del problema per un certo numero di sedute, addirittura cadeva "per errore" il riferimento alle autonomie funzionali, senza che la Commissione si fosse espressa in proposito. Il testo dell'art. 56 primo comma nella versione definitiva conseguente dall'ultima fase dei lavori in Commissione risultava infatti il seguente: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i principi di omogeneità e adeguatezza».

La formula («La legge garantisce le autonomie funzionali») verrà poi reintrodotta alla fine del primo comma dell'art. 56 nell'ultima seduta della Commissione, terminato l'esame degli emendamenti presentati dai parlamentari ed approvato il testo definitivo del Progetto di legge costituzionale.

Il suo nesso con l'applicazione del principio di sussidiarietà e in particolare con la dimensione c.d. orizzontale dello stesso, sortirono l'effetto di renderla un facile bersaglio, comune a diversi schieramenti<sup>18</sup>.

Al ridimensionamento del ruolo delle autonomie funzionali all'interno del Progetto concorsero in molti: quanti temevano che la sua affermazione avrebbe comportato la svalutazione del ruolo degli enti

---

<sup>18</sup> Si tratta di un'analisi ampiamente condivisa su cui v., almeno, G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, spec. 698 e 706; V. TONDI DELLA MURA, *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit*, in *Non profit, Diritto e Management degli enti non commerciali*, 1997, n. 3, spec. 308 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 129 ss.; G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. e soc.*, 1997, 523 ss.

territoriali; coloro che avversavano la radice cattolica del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, quanti, ancora, ne temevano l'applicazione sul fronte delle privatizzazioni nel settore pubblico<sup>19</sup>.

Nonostante i molti inviti a distinguere tra il problema del pubblico-privato e le autonomie funzionali, la sorte di queste ultime nel dibattito alla Camera fu completamente assorbita da un violento scontro ideologico che impedì spesso di individuare lucidamente i reali termini della questione.

Termini che potremmo così sintetizzare: nella misura in cui le autonomie funzionali assumevano il ruolo di possibili volani della riarticolazione dei poteri pubblici in sede locale (come dimostrava peraltro tutta la discussione sulla loro riconduzione nella nozione di "altri enti locali") sarebbe stato auspicabile - e ciò in fondo auspicavano i suoi assertori - che esse trovassero definizione nella Costituzione o, perlomeno che a livello costituzionale si affrontassero le questioni connesse ai raccordi tra tale tipo di autonomie e quelle territoriali.

Il tema sotteso era evidentemente quello della riarticolazione dell'azione dei poteri pubblici in sede locale, quasi obbligato dalla direzione imboccata dalla legge n. 59. Qui le autonomie funzionali, ancora senza una identità completamente definita, costituivano tuttavia un'apertura significativa verso la costruzione di un diverso sistema di poteri pubblici locali. Un sistema in cui agli enti territoriali si affiancano soggetti pubblici non territoriali autonomi da questi e, perciò, dotati di una fonte di legittimazione diversa dagli stessi.

Un pallido riverbero di tale impostazione è tuttavia permeata nella revisione costituzionale del 2001 e proprio con riguardo all'autonomia scolastica.

Il terzo comma dell'art.117 attribuisce, infatti, alla legislazione concorrente delle Regioni l'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» sottraendola, in tal modo, dall'«invasione» legislativa delle competenze legislative regionali. Si tratta, dunque, di una "riserva" di competenza all'autonomia scolastica sottratta dal generale conferimento di competenze in materia di istruzione che lo stesso articolo 117 al comma 3 conferisce alle Regioni.

Poco in confronto all'impianto culturale previsto nella fallita revisione costituzionale del 1997, ma certamente un passaggio significativo per l'autonomia scolastica, oltre alla necessità di non travolgere con la revisione costituzionale del 2001 l'innovazione introdotta pochi anni prima con la legge 59 del 1997 e solidificatasi con il d.p.R 275 del 1999.

---

<sup>19</sup> Sul punto v. in particolare G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Pol. del dir.*, 1998, 93 e spec.104 ss. secondo cui l'introduzione del principio di sussidiarietà nel testo della Commissione Bicamerale avrebbe assecondato l'ideologia liberista individualistica, ponendosi in netto contrasto con la matrice cattolica del principio stesso.

Proprio perciò è più che mai necessario riempire di significato la formula costituzionale introdotta nel 2001 riferendola all'autonomia funzionale, recuperando, per quanto possibile, l'aspirazione dell'impianto generale costruito dalla riforma amministrativa del 1997. Solo in tal modo, infatti, è possibile superare la vetusta configurazione dell'apparato statale antropomorfizzato della prima metà del Secolo scorso e con esso l'idea che le scuole siano "organi" dello Stato. Una configurazione che non regge più né culturalmente (l'istruzione è funzione nazionale, non statale), né organizzativamente (le scuole non sono apparati statali, ma sempre di più comunità complesse che devono interagire con la complessità globale). Da questo punto di vista rimane vincente l'intuizione dell'autonomia funzionale come ibridazione di autonomia e di sussidiarietà. Non è autonomia (pena la drammatizzazione della necessità di distinzione con altre forme di autonomia, in particolare con quella politica degli enti territoriali), non è sussidiarietà (poiché la conformazione storica delle scuole come un pezzo di Stato non consente una separazione netta e un'assimilazione delle scuole statali a quelle paritarie).

#### **4. Il contenuto: la valorizzazione della "comunità" scolastica**

La peculiarità delle autonomie funzionali è che ad una collettività (la comunità scolastica) vengono attribuiti attività e compiti di rilievo pubblico allo scopo di perseguire interessi generali.

Perciò le autonomie funzionali indicano un fenomeno qualitativamente diverso sia dalla formula organizzativa dell'autonomia funzionale (quella introdotta dalla dottrina degli anni Venti del Secolo scorso, per intenderci) sia dall'ente funzionale inteso quale ente strumentale.

È proprio la qualificazione soggettiva, costituita dal riferimento alla specifica collettività che caratterizza questi enti, a dare spessore e contenuto alla forma organizzativa delle autonomie funzionali. La collettività settoriale e le forme di rappresentanza che essa esprime all'interno degli organi di governo ne costituiscono la radice più profonda, poiché i titolari degli organi di governo non sono nominati dal sistema delle amministrazioni pubbliche, ma sono scelti in base a criteri e modalità determinate dalla comunità che costituisce la base soggettiva della singola autonomia funzionale.

Dal punto di vista strutturale, dunque, questi enti rappresentano realmente (o almeno hanno attitudine a rappresentare realmente) una parte della collettività generale, direttamente interessata all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico.

Tale aspetto, per la verità, era già stato sottolineato dalla dottrina più sensibile con riguardo alle Università, attraverso l'accentuazione del carattere delle università come formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost. Il carattere istituzionale e di formazioni sociali delle università, in questa prospettiva, era finalizzato non solo a far emergere le peculiarità delle università, altrimenti appiattite dalla prospettiva statalista che le

disperdeva tra «gli innumerevoli enti strumentali dello Stato»<sup>20</sup>, ma altresì a conferire reale spessore alla loro autonomia.

Il senso di questa, infatti, non poteva unicamente rinvenirsi nell'attribuzione di specifiche facoltà o poteri alle università. Ciò, secondo tale dottrina, si sarebbe posto in contrasto con il disegno costituzionale che affida a queste, insieme ad altre formazioni sociali e politiche, un ruolo fondamentale nel moderno Stato costituzionale. Il disegno costituzionale, infatti, riconosce «al fianco dello Stato-ente od organizzazione, quale strumento, una serie di altri fatti organizzativi»<sup>21</sup>. L'università, in quanto formazione sociale in cui «si svolge e si completa la persona umana»<sup>22</sup>, (in cui l'istruzione assume il suo valore reale di «promozione e di liberazione» dell'uomo<sup>23</sup>), «può rappresentare una di quelle occasioni nuove, e vitali, per recuperare uno spazio politico»<sup>24</sup>. Uno spazio in cui queste costituiscono, insieme ad altri fatti socialmente rilevanti, una sorta di «potere negativo»<sup>25</sup> che rappresenta «una vera insopprimibile istanza dialettica per una costruzione moderna della libertà e della partecipazione sociale»<sup>26</sup>.

Con riguardo alle scuole la stessa intuizione culturale era contenuta nel d.P.R. 31 maggio, n. 416 che aveva introdotto gli organi collegiali nella scuola e che all'art. 1 finalizzava tale innovazione alla necessità di conferire alla scuola «il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica».

Definizione che ritroviamo nella legge n. 59 che mutando il termine “scuola” in “istituzione scolastica” recuperava e riaffermava quella dimensione di istituzione sociale che deriva dall'art. 2 Cost., e che costituisce l'anima della scuola, il suo essere non un ufficio creato per legge ma una comunità di “relazioni”.

Ecco perché il d.P.R. 275 del 1999 prevede che «Ogni istituzione scolastica predispone, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa ... (che) è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti. Il Piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto».

L'essere un'autonomia funzionale in quanto dotata di un “soggetto” (una specifica comunità di riferimento: personale, studenti, famiglie) caratterizza le autonomie funzionali e le distingue sia dagli enti

---

<sup>20</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 176.

<sup>21</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, in *Riv. giur. della scuola*, 1978, 638.

<sup>22</sup> A. LOIODICE, *L'autonomia universitaria* in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Studi di diritto costituzionale*, Bari, 1995, 88-89.

<sup>23</sup> G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge* in *Studi sassaresi*, Milano, 1968, 840.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 841.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 842.

<sup>26</sup> *Ibidem*.



politici (che hanno una comunità generale di riferimento) ma, soprattutto, dagli enti pubblici dello Stato: l'INPS, l'INVALSI, etc. sono enti pubblici (e taluni si occupano anche di scuola) ma non hanno una comunità di riferimento.

L'autonomia funzionale, infatti, non può essere imposta per legge: può essere istituita per legge, ma una volta istituita se è vera autonomia la sua attuazione dipende prevalentemente dal soggetto cui è attribuita e che partecipa attivamente alla formazione del suo contenuto.

Sotto il profilo dell'esercizio dell'attività, poi, quella capacità di rappresentanza pone le autonomie funzionali in una condizione certo privilegiata per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell'attività stessa. Nel senso che genera una reale comprensione degli interessi in gioco e, conseguentemente, agevola una loro composizione più efficace e rispondente alle attese dei destinatari delle attività stesse.

Se non fossero istituite in autonomie funzionali entrambi questi aspetti (la rappresentanza della comunità specifica e l'azione) rimarrebbero momenti organizzativi affidati allo Stato o in capo alle Regioni. Per la verità questa seconda impostazione è stata ed è attualmente sostenuta da parte della dottrina. Vi è da chiedersi, tuttavia, quale delle due impostazioni (decentramento funzionale o statalizzazione) siano più adeguati a rispondere alle sfide della complessità sociale. La scommessa delle autonomie funzionali è tutta qui: nella convinzione che questo tipo di organizzazione autonoma finalizzata a valori culturali e costituzionali (perciò mai completamente libera) possa maggiormente flessibilizzarsi per rispondere alle nuove domande sociali ed economiche.

## **5. Le principali cause del fallimento**

Il modello giuridico e culturale dell'autonomia funzionale della scuola non si è tradotto in realtà. Anzi vi è stata una sorta di trasfigurazione o eversione del modello stesso.

Da questo punto di vista non si può dar torto a coloro che criticano oggi l'autonomia che diviene spesso una sorta di anarchia ingestibile. Ma quella che noi oggi vediamo non è l'autonomia funzionale originariamente pensata, bensì la perversione del modello autonomistico disegnato dalla legge n. 59 del 1997.

Infatti, non solo non è stato realizzato il disegno originale, ma al contrario, si sono prodotti:

- a. una sorta di “federalismo per abbandono”: trasferimento di tutte le funzioni amministrative (persino la sicurezza degli edifici!) senza il supporto giuridico e finanziario con riguardo alle responsabilità trasferite;
- b. un centralismo di ritorno: le scuole sono oggetto continuo di circolari ministeriali che impongono loro ogni tipo di vincolo nella gestione, mentre sono abbandonate a se stesse sui grandi temi su

cui avrebbero necessità di indirizzi precisi (v. il post prima ondata di Covid che ha lasciato le scuole sostanzialmente sole dinanzi alle mille questioni connesse alla ripresa scolastica, prima tra tutte la questione del trasporto pubblico locale);

- c. l'abbandono da parte del "centro" (Governo, Ministero) dell'indirizzo politico nazionale sugli obiettivi del sistema nazionale e carenza di una struttura "nazionale" di governo. A mò di esempio basti elencare alcune delle conseguenze: la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; abbandono del governo del sistema paritario; carenza di strutture decentrate di supporto alle istituzioni scolastiche ....

Quel modello giuridico e culturale, infatti, per inverarsi avrebbe almeno avuto necessità di:

- a. un forte indirizzo e controllo statale;
- b. una consapevolezza da parte del soggetto autonomo della sua autonomia.
- c. strutture di supporto all'autonomia (quali, ad esempio le reti di scuole previste dal d.P.R. 275 del 1999 e i centri di servizi autonomi istituiti con d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319) in sostituzione e/o in aggiunta alle strutture periferiche ministeriali.

## **6. La trasfigurazione del modello**

Nulla di quanto immaginato si è effettivamente concretizzato.

Per quanto riguarda le reti, come noto esse sono state introdotte nell'ordinamento con il d.P.R. 275 del 1999, all'interno della stessa concettualizzazione dell'autonomia e quale parte integrante della sua strutturazione organizzativa. Il passaggio da un modello verticale (la relazione gerarchica ministero-scuole) ad uno orizzontale (l'autonomia guidata) avrebbe richiesto anzitutto una diversa organizzazione "interna" del sistema scolastico: la loro aggregazione in reti (analogamente all'associazionismo comunale) avrebbe contribuito a creare le condizioni per la stessa pensabilità dell'autonomia, soprattutto per piccole realtà scolastiche, inadeguate a reggere da sole il peso dell'autonomia. In tale prospettiva il regolamento del 1999 aveva introdotto l'idea delle reti come strumento di organizzazione utilizzato dalle autonomie scolastiche «per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali» (art. 7, comma 1). E, difatti, il comma 2 della stessa norma individua quali oggetti delle reti gli stessi oggetti dell'autonomia: ricerca, didattica, sperimentazione, organizzazione. Le reti, dunque, non più e non solo come momenti di libertà aggregativa progettuale tra scuole, ma fattori fondamentali di costruzione del concetto di autonomia.

Dopo anni di inattuazione tale disegno è stato ripreso nel suo impianto complessivo dalla l. 13 luglio 2015, n. 107, che all'art. 1 commi 70, 71, 72 e 74 ha, per un verso, riproposto le reti quale strumento di

organizzazione, ma per altro verso ha nuovamente commesso l'errore di non legare la costituzione delle reti alla riorganizzazione delle strutture ministeriali.

Il comma 70 prevede, infatti, che: «Gli uffici scolastici regionali promuovono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale. Le reti, costituite entro il 30 giugno 2016, sono finalizzate alla valorizzazione delle risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e di attività amministrative, nonché alla realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale, da definire sulla base di accordi tra autonomie scolastiche di un medesimo ambito territoriale, definiti accordi di rete».

Per divenire efficace strumento organizzativo dell'autonomia, la costituzione delle reti avrebbe dovuto essere supportata da un forte volontà politica condivisa (dal ministero, dalle scuole, dai sindacati), oltreché da reali vantaggi in termini di autonomia. La condivisione della scelta sarebbe stata necessaria per affrontare, ad esempio, i temi di tipo sindacale (distacco del personale dalle scuole alle reti, per esempio...), mentre la dimostrazione dei vantaggi avrebbe contribuito a convincere le scuole ad immettersi decisamente nel percorso.

Purtroppo così non è stato ed ad oggi le reti, che pure si costituiscono, appaiono più fatti episodici e volontaristici che uno strumento “di sistema” per lo sviluppo del processo autonomistico.

La vicenda dei centri servizi – immaginati allo scopo di ristrutturare le strutture periferiche del Ministero - avrà un percorso analogo e parallelo a quello delle reti. Dopo la legge 59 del 1997 furono emanati almeno due importanti provvedimenti di riordino: il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e il d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347. Per quanto qui interessa, questo secondo, conteneva rilevanti novità: l'art. 1, comma 2, prevedeva l'articolazione a livello centrale del ministero in due dipartimenti di cui uno significativamente denominato dipartimento per i servizi nel territorio» deputato, ai sensi del comma 2 dell'art. 4, a indirizzare e coordinare, nonché vigilare ai servizi resi a livello territoriale. L'art. 1, comma 4 stabiliva poi: «Il ministero è articolato, a livello periferico, in uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, uno per ciascuna regione. Tali uffici, a norma dell'articolo 6, comma 2, si organizzano per funzioni e, sul territorio provinciale, per servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche».

Nell'ottica dell'autonomia, dunque, il livello regionale si sarebbe dovuto articolare per «funzioni» e di lì a cascata: «L'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, si articola per funzioni e sul territorio; a tale fine sono istituiti, a livello provinciale, con possibilità di articolazione a livello sub provinciale, servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche, anche per funzioni specifiche» (art. 6, comma 2).

Le articolazioni territoriali dell'USR di livello provinciale e sub provinciale non vennero immaginate come sovraordinate rispetto alle scuole, ma anzi come funzioni di supporto e di consulenza, non a caso denominate centro di servizi amministrativi. In quel contesto, pertanto, si prefigurava la via corretta per



lo sviluppo dell'autonomia: scomparsa dei provveditorati e amministrazioni territoriali scolastiche organizzate non per linee di "potere", bensì per linee di "funzioni".

Al regolamento seguirono, procedendo nella medesima direzione, il D.M. 30 gennaio 2001 (Linee progettuali per la riorganizzazione territoriale dell'amministrazione scolastica) e l'Accordo del 19 aprile 2001 siglato in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, per l'esercizio integrato dei servizi.

Gli sviluppi successivi sono noti: e cioè una crescente distanza tra l'architettura disegnata e l'effettiva operatività dei centri servizi. Già qualche anno dopo, infatti, un regolamento governativo, nell'elencare le funzioni degli stessi denota l'assenza di una volontà realmente riformatrice (peraltro evidenziata dalla fine della stagione di governo che aveva dato vita alla riforma Bassanini).

Già nell'*incipit*, dunque (i centri servizi come presenza dell'amministrazione) si capiva quanto fosse risultato ingenuo pensare di cancellare i potenti provveditorati con un tratto di penna.

La storia seguente è nota. Le riorganizzazioni successive del ministero, anzitutto, hanno soppresso il dipartimento per lo sviluppo dei servizi sul territorio (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17), con ciò già delineando un'impostazione completamente diversa e in qualche misura incostituzionale, vista la riforma del Titolo V del 2001 che assegna alle regioni competenze specifiche in materia di istruzione e che, dunque, avrebbe dovuto spingere con ancora più convinzione il governo a mantenere appositi presidi per il coordinamento a livello territoriale delle funzioni e competenze dei vari organi.

Non solo quel dipartimento fu soppresso ma, in una sorta di crescente scollamento tra normativa costituzionale e realtà burocratica, si è nel tempo rafforzato ancora più il centralismo statale attraverso la Conferenza dei direttori degli uffici scolastici regionali (art. 4, Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 98 del 2014) che ha costituito una cabina di comando tutta burocratica (capi dipartimento e direttori regionali) attraverso cui passano tutte le decisioni più rilevanti in materia di istruzione, nella più totale noncuranza delle competenze delle regioni e degli altri enti territoriali e delle competenze, anch'esse costituzionali, delle autonomie scolastiche.

Non c'è scampo in tal modo per l'autonomia: essa può fiorire solo se vi è da parte del centro la presa d'atto della complessità della scuola (bambini e ragazzi con problematiche e provenienze disparate; impatto della rete sui ragazzi, edilizia e sicurezza, accesso e diritto allo studio, profonda differenziazione tra i territori; divari ormai abissali nelle competenze.....), attraverso la costruzione di un sistema di governo della complessità stessa che sostituisca le linee di comando verticistiche, spesso completamente scollate dalla realtà effettiva delle scuole e dei territori.

In proposito sono emblematiche alcune delle vicende che si sono sviluppate durante la prima parte della fase pandemica, a riprova che, anche in caso di emergenza, senza le reti e le relazioni tra strutture centrali



e periferiche le sole direttive di comando che arrivano dal centro non sono in grado di diventare attuali ed effettive.

Basti rammentare una di tali vicende. Il 9 dicembre 2020 in sede di Conferenza delle Regioni si era prefigurata la situazione in cui ci si sarebbe trovati il successivo 7 gennaio: la ripresa in presenza si sarebbe nuovamente scontrata con un coefficiente massimo di riempimento dei mezzi di trasporto al 50%. Fulvio Bonavitacola (Vicepresidente della Regione Campania e coordinatore della Commissione Infrastrutture e trasporti della Conferenza delle Regioni) lo aveva esplicitamente dichiarato durante un'audizione parlamentare di fronte alla Commissione Istruzione del Senato. Ministero e Regioni, dunque, a priori, sapevano già di non essere in grado di aumentare il servizio del trasporto pubblico locale e contestualmente avevano deciso che avrebbero dovuto essere le scuole a modificare i propri orari, allo scopo di consentire il ritorno in presenza, inizialmente al 75% per poi sperare di arrivare al 100%. Autentico esempio di federalismo per abbandono e di trasfigurazione dell'autonomia scolastica: anziché risolvere i problemi del trasporto pubblico locale – di competenza del sistema locale e, nel contempo, fondamentale per le scuole per organizzare le proprie attività - Stato e Regioni hanno ben pensato di scaricare sulle scuole tutte le responsabilità del rientro a scuola, appellandosi, appunto alla loro autonomia.

## 7. Conclusioni

Per essere rilanciata, in conclusione, l'autonomia ha bisogno di essere liberata dalle catene della burocrazia ministeriale: occorre costruire un “nuovo” e “diverso” centro: reti di scuole e centri servizi, se opportunamente riconsiderati nel loro significato originario potrebbero costituire forme di coordinamento e di sostegno all'autonomia in grado di sostituire adeguatamente le attuali (e inadeguate) catene di comando.

La conseguenza di tale impostazione è che l'autonomia per poter decollare necessita di un indirizzo politico (poiché autonomia non è indipendenza) che, tuttavia, le lasci i sufficienti margini di azione per potersi sviluppare, attraverso risorse e strumenti che la sorreggano.

Dunque, se non ci sarà una riorganizzazione del *centro* che vada in questa direzione, l'autonomia non potrà mai decollare. Per essa, infatti, vale esattamente ciò che ebbe a dire Massimo Severo Giannini all'indomani del fallimento dei trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali effettuati con il d.P.R 616 del 1977: non si possono trasferire funzioni in periferia mantenendo inalterato il centro. Se il centro mantiene inalterate le sue strutture in seguito ai trasferimenti (anche perdendo competenze) succederà nel tempo una cosa assolutamente scontata: quelle strutture si riappropriano di compiti e funzioni, magari diverse da quelle precedentemente detenute. Quello che Giannini denunciava con riguardo agli enti locali, si sta riproducendo con le dovute differenze sul terreno dell'autonomia scolastica:



si sono trasferite (tutte) le funzioni alle scuole, ma nel contempo le strutture ministeriali centrali e periferiche sono rimaste inalterate, creando così una pericolosa duplicazione di compiti in sede locale e ponendo le premesse affinché le strutture ministeriali centrali continuino ad impartire ordini all'autonomia dal centro, il che costituisce un puro ossimoro, sia dal punto di vista logico che sotto il profilo giuridico.