

L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche (*)

di Mauro Renna

Sommario

1. *La questione della natura dell'autonomia scolastica.* – **2.** *La natura funzionale o sociale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.* – **3.** *Luci e ombre dell'autonomia scolastica.* – **3.1.** *L'autonomia di offerta formativa.* – **3.2.** *L'autonomia di interazione con il contesto.* – **3.3.** *L'autonomia finanziaria e contabile.* – **3.4.** *L'eteronomia organizzativa.* – **4.** *Osservazioni conclusive.*

1. La questione della natura dell'autonomia scolastica

Il presente contributo è volto a formulare alcune riflessioni intorno al tema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, con specifico riferimento al grado o livello di autonomia sinora riconosciuto alle scuole pubbliche dall'ordinamento, nonché alla "misura" di autonomia che si potrebbe ritenere ancora mancante e di auspicabile introduzione ⁽¹⁾.

(*) Questo scritto costituisce una rielaborazione e un aggiornamento della relazione tenuta a Cosenza, il 22 aprile 2004, al Seminario organizzato dall'Associazione nazionale docenti (AND) sul tema "Uno statuto per le scuole: la nuova prospettiva statutaria".

(1) Sulle istituzioni scolastiche autonome e sul sistema nazionale di istruzione, oltre alla fondamentale monografia di A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003 (recensita da C. MARZUOLI, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004) e ai contributi di A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, e F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva?*, entrambi in questa *Rivista*, n. 4/2004, si vedano, tra i contributi più recenti: A.A.VV., *Un diritto per la scuola*, a cura di D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, Atti del Convegno *Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola*, Giornata di Studio in onore di Umberto Pototschnig (Trento, 14 maggio 2003), Quaderno n. 42 del Dipartimento di Scienze giuridiche, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004; A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2004; P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004 (pubblicato anche in A.A.VV., *Un diritto per la scuola*, cit.);

È evidente, pertanto, come tali riflessioni presuppongano l'identificazione di un determinato concetto di autonomia, ossia di un parametro in relazione al quale sia possibile vagliare le scelte normative compiute negli ultimi anni e "misurare", appunto, il livello qualitativo e quantitativo di autonomia oggi spettante alle istituzioni scolastiche.

È noto, infatti, che l'ordinamento conosce vari concetti e modelli di autonomia, legati o riferiti a diverse tipologie di persone giuridiche pubbliche o addirittura, come avveniva specialmente in passato (si pensi al modello delle aziende autonome statali o a quello delle aziende municipalizzate), caratteristici di strutture organizzative sprovviste dell'attributo della personalità giuridica. Si può facilmente constatare, per esempio, che la natura autonoma delle Regioni e degli enti locali differisce profondamente da quella delle Camere di commercio o da quella delle Università degli studi e che le autonomie di questi enti, a loro volta, differiscono radicalmente da quella delle Aziende sanitarie locali, da quella delle aziende speciali degli enti locali, oppure da quella attribuita alle Agenzie ministeriali.

Prima di valutare il grado di autonomia attualmente ricono-

G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2004; ID., *L'autonomia delle scuole riforma da prendere sul serio*, in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando, 2003; ID., *L'autonomia delle scuole tra spinte all'innovazione e rischi di involuzione*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, Armando, 2002; M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 9 dicembre 2003 (pubblicato anche in AA.VV., *Un diritto per la scuola*, cit.); M. GIGANTE, *L'istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, Tomo I; C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico e L'istituto scolastico autonomo*, entrambi in ID. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003; ID., *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato?*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, cit.; ID., *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, cit.; P. ROMEI, *L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico*, in *Amministrare*, n. 3/2002; M. MICHELETTI, *I caratteri delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Foro amm.*, n. 4/2001.

sciuto alle istituzioni scolastiche occorre, dunque, individuare a quale modello o tipo di autonomia si debba fare riferimento; con la precisazione che tale indagine non è soddisfatta dall'individuazione degli oggetti e degli strumenti dell'autonomia, i quali piuttosto dovrebbero rappresentare un'estrinsecazione coerente e adeguata del tipo di autonomia cui l'ordinamento giuridico intende dare materiale concretizzazione.

Di fronte all'attribuzione normativa alle scuole pubbliche di differenti misure di "autonomia didattica", di "autonomia organizzativa" – ma non di autonomia statutaria – di "autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo" ⁽²⁾, nonché di alcuni spazi autonomi di gestione finanziaria e contabile ⁽³⁾, occorre quindi, innanzitutto, identificare la natura sostanziale dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche, per potere poi sottoporre a verifica la rispondenza della disciplina legislativa e regolamentare di recente introduzione al modello autonomistico in tal modo individuato.

Ebbene, dando per scontata l'impossibilità di ricondurre l'autonomia scolastica al modello supremo delle autonomie politico-territoriali, l'alternativa teoricamente possibile nell'identificazione della natura autonoma delle scuole pare potersi ridurre, operando un'inevitabile semplificazione classificatoria, all'alternativa tra due tipologie di autonomia: un'autonomia più limitata e di carattere eminentemente organizzativo, che si potrebbe definire "burocratica", o meglio, gestionale; oppure un'autonomia più ampia e densa di significato, solitamente qualificata come "funzionale" ma che, alla luce di quanto sarà osservato di seguito, potrebbe altresì essere qualificata come "sociale" o "comunitaria".

Il primo tipo di autonomia, in breve, rappresenta semplicemente una risposta sul piano organizzativo all'esigenza – sempre più avvertita soprattutto a partire dai primi anni Novanta del

(2) Si vedano segnatamente art. 21, c. 7, 8, 9 e 10, l. 15 marzo 1997, n. 59, e artt. 4, 5 e 6 d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

(3) Si vedano art. 21, c. 1, 5-6 e 14, l. n. 59/1997, art. 6 d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, art. 14 d.P.R. n. 275/1999 e il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44.

secolo scorso – di realizzare una gestione efficace, economica ed efficiente di determinate funzioni e di specifici compiti pubblici, decentrandone o, meglio, “deconcentrandone” l’amministrazione in capo ad apposite strutture, dotate appunto di autonomia gestionale rispetto agli enti territoriali politicamente responsabili del loro operato e, per questo, preferibilmente dotate di personalità giuridica.

La storia dell’ultimo ventennio di legislazione amministrativa è ricca, in particolare, di vicende costitutive di enti pubblici, spesso derivanti dalla trasformazione di strutture già esistenti (e in diversi casi oggetto di successive trasformazioni in società per azioni in mano pubblica), ai quali, allo scopo di conseguire una gestione adeguata ed efficiente di compiti amministrativi di prevalente rilevanza imprenditoriale (si pensi agli enti derivanti dalla trasformazione delle aziende autonome statali o delle aziende municipalizzate) oppure di spiccata natura tecnica (si pensi alle agenzie fiscali), sono stati attribuiti gradi o livelli di autonomia compatibili con il carattere ausiliario o strumentale dei medesimi enti.

L’autonomia gestionale di un ente, insomma, può essere pienamente compatibile con la sua natura di ente strumentale dello Stato o di un’altra amministrazione territoriale; anzi, è vero che ormai sempre più raramente capita di imbattersi in enti ausiliari sforniti di almeno una dose minima di autonomia gestionale. Inoltre, vale subito la pena di sottolineare come pure l’attribuzione a un ente pubblico di una dose più o meno consistente di capacità statutaria possa convivere con il carattere strumentale del medesimo ente, in quanto estrinsecazione della sua autonomia gestionale e organizzativa.

L’autonomia funzionale o sociale di un ente, invece, è un tipo di autonomia radicalmente diversa da quella meramente burocratica o gestionale, poiché essa non risponde principalmente all’esigenza del buon andamento dell’amministrazione, ma costituisce una risposta al bisogno fondamentale che determinati interessi collettivi, riconducibili a comunità di persone o categorie di soggetti direttamente coinvolti dallo svolgimento di alcune funzioni di particolare rilievo socio-economico, tecnico,

culturale e scientifico, siano in una certa misura amministrati in proprio dalle collettività interessate: è il caso, per esempio, delle Camere di commercio oppure quello delle Università, potenzialmente più vicino a quello delle scuole in considerazione della tipologia di servizio pubblico svolto ⁽⁴⁾.

L'esigenza sottesa al riconoscimento delle autonomie funzionali e all'istituzione di appositi enti esponenziali in grado, a monte, di specificare gli interessi collettivi delle comunità coinvolte – prima ancora di organizzare e gestire a valle l'esercizio delle corrispondenti funzioni – è principalmente un'esigenza di autoamministrazione, che trova il suo riferimento normativo privilegiato nell'art. 2 della Costituzione, pur senza fuoriuscire dalla sfera di applicazione dell'art. 5, dell'art. 97 e dei principi in essi racchiusi.

L'autonomia funzionale di un ente pubblico, dunque, è un'autonomia di ben altro respiro in confronto a quella di carattere meramente gestionale e, nel nuovo sistema autonomistico introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, essa appare collocarsi nell'alveo della previsione concernente la cd. sussidiarietà orizzontale o sociale, contenuta nell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, secondo la quale “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” ⁽⁵⁾.

Si tratta, quindi, di un tipo di autonomia scaturente “dal basso”, che oltrepassa i limiti di un fenomeno esclusivamente organizzativo della pubblica amministrazione e che affonda le

(4) Sulle autonomie funzionali, oltre a G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Roma, Unioncamere, 2000, nonché a S. CASSESE, *Le Camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Roma, Unioncamere, 2000, v. la monografia di A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001 (recensita da F. FRACCHIA, in *Dir. econ.* n. 2/2002).

(5) V. pure art. 4, c. 3, lett. a), l. n. 59/1997, per cui il principio di sussidiarietà implica l'attribuzione delle responsabilità pubbliche alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, “anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità”.

proprie radici nel tessuto più vivo della società civile, com'è dimostrato dalla storia stessa delle autonomie funzionali, accomunate da un'origine sociale e da un passato "privatistico", più o meno remoto, in cui esse non erano ancora state istituzionalizzate e "pubblicizzate" dall'ordinamento giuridico (si pensi anche alla storia degli Ordini e dei Collegi professionali).

Il fenomeno è in qualche modo avvicinabile a quello delle autonomie politico-istituzionali per il fatto che gli enti funzionali, al pari degli enti territoriali, hanno come elemento costitutivo principale una formazione sociale, ossia una comunità o collettività di persone titolari di interessi comuni o almeno convergenti, ai quali l'ordinamento riconosce un'evidenziazione autonoma. Anche gli enti funzionali, pertanto, possono essere qualificati come enti "comunitari" e in senso lato persino come "enti locali", considerando il loro ambito di operatività⁽⁶⁾; resta fermo tuttavia che il criterio identificativo delle comunità costitutive di questi enti, a differenza di quello identificativo delle comunità degli enti territoriali, non è rappresentato da un determinato ambito territoriale e dalla generalità degli interessi collettivi allo stesso riconducibili, ma coincide con l'ambito di svolgimento di specifiche funzioni pubbliche o comunque di interesse pubblico.

Al carattere sociale o "comunitario" degli enti funzionali corrisponde poi normalmente, com'è naturale, la determinazione dei componenti dei loro organi di vertice da parte delle stesse comunità costitutive dei medesimi enti (autodeterminazione); il che diversifica profondamente i tratti essenziali dell'organizzazione delle autonomie funzionali dai canoni organizzativi degli enti strumentali, i cui organi apicali vengono invece generalmente nominati "dall'alto", ovverosia dalle am-

(6) V. infatti l'art. 1, c. 4, lett. *d*), l. n. 59/1997, che fa riferimento ai "compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi", l'art. 3, c. 1, lett. *b*), della medesima legge, che si riferisce alle funzioni e ai compiti "da conferire agli enti locali territoriali o funzionali", e l'art. 7, c. 2, secondo periodo, della stessa legge, che fa riferimento agli "organismi rappresentativi degli enti locali funzionali". V. altresì la nota sentenza della Corte costituzionale 8 novembre 2000, n. 477, che ha definito la Camera di commercio "ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale".

ministrazioni territoriali politicamente responsabili del loro operato (eterodeterminazione).

Quanto agli strumenti e agli oggetti dell'autonomia, è decisamente importante rilevare, infine, che agli enti funzionali vengono generalmente riconosciuti, in maniera fisiologica, standard piuttosto elevati di autonomia statutaria (e pure regolamentare), così da consentire ai loro organi di indirizzo, entro i limiti stabiliti dall'ordinamento, di consacrare in un provvedimento cardinale per la vita di ciascun ente il volto peculiare e distintivo di ciascuna autonomia funzionale, rispondente ai valori, alle vocazioni e agli interessi specifici condivisi dalla propria comunità di riferimento.

2. *La natura funzionale o sociale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*

Viene il momento, a questo punto, dopo avere descritto sommariamente i due modelli autonomistici presi in considerazione, di offrire una soluzione al quesito inerente al concetto di autonomia da tenere presente nell'affrontare il tema dell'autonomia scolastica.

A tale quesito, invero, sembra dare una risposta immediata l'articolo di apertura del regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, il quale, nell'occuparsi esplicitamente e specificamente della "natura" e degli "scopi" dell'autonomia, afferma a chiare lettere che "le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa"⁽⁷⁾, nonché più precisamente che l'autonomia scolastica "è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona uma-

(7) Art. 1, c. 1, d.P.R. n. 275/1999. Antecedentemente al regolamento sull'autonomia, peraltro, un riferimento al "regime di autonomia funzionale spettante alle istituzioni scolastiche statali" era già contenuto nell'art. 144, c. 4, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, relativo agli istituti professionali "regionalizzati".

na, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento" (8).

Una conferma dell'avvenuto ingresso nell'ordinamento giuridico di una concezione autonomista della scuola "statale" non rispondente a mere esigenze organizzative sembra potersi trarre, del resto, anche dalla scelta operata nel 2001 dal legislatore costituzionale, il quale, nell'attribuire la materia dell'istruzione alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, si è curato di salvaguardare espressamente "l'autonomia delle istituzioni scolastiche", con una disposizione che avrebbe sicuramente trovato la sua migliore collocazione ed evidenziazione nell'art. 33 della Costituzione – accanto a quella sull'autonomia delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie – anziché nell'art. 117, comma 3, in cui la stessa è stata posta.

Quello dell'autonomia scolastica rappresenta infatti uno dei casi nei quali attraverso la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione si è pure realizzata, nella sostanza, un'importante modificazione o integrazione della sua Parte Prima e di fronte ai quali occorre, pertanto, quantomeno rivedere e aggiornare l'interpretazione di alcune disposizioni costituzionali relative ai diritti e ai doveri dei cittadini, specialmente nell'ambito dei rapporti sociali ed economici.

Riguardo all'istruzione, in particolare, risulta evidente come il concetto di autonomia scolastica elevato al rango costituzionale dal nuovo art. 117 imponga di rivisitare la nozione di "scuola statale" cui fa riferimento l'art. 33 della Costituzione e come, soprattutto, l'autonomia delle istituzioni scolastiche non possa essere ridotta a un fenomeno meramente burocratico o gestionale; giacché, se essa fosse riducibile a un fenomeno esclusivamente organizzativo, avrebbero ben poco senso la sua

(8) Art. 1, c. 2, d.P.R. n. 275/1999.

specifica costituzionalizzazione e la sua salvaguardia esplicita nei confronti del potere legislativo sia regionale sia statale, essendo in tal caso sufficienti a preservarla le regole e i principi generali cristallizzati nell'art. 97 della Carta costituzionale.

Le norme considerate appaiono dunque nettamente convergere nella direzione del riconoscimento alle istituzioni scolastiche di un'autonomia di carattere funzionale o sociale.

Con ciò, sia ben chiaro, non si vuole certo asserire che la disciplina attuale degli istituti scolastici sia poi del tutto coerente con l'affermata natura funzionale o comunitaria dell'autonomia delle scuole. Si deve anzi osservare come, a dispetto delle decise enunciazioni di apertura del regolamento sull'autonomia, già in questo stesso regolamento alcuni aspetti rilevanti della disciplina delle istituzioni scolastiche contraddicano il riconoscimento alle scuole di un'autonomia di carattere funzionale o sociale: si pensi, principalmente, al mancato conferimento alle scuole di qualsiasi funzione di reclutamento del personale strutturato⁽⁹⁾, a cominciare dalla scelta del dirigente scolastico, ossia della persona chiamata a ricoprire la carica apicale e monocratica di ciascuna istituzione.

Proprio l'impossibilità per le scuole di autodeterminare i propri organi di vertice monocratici costituisce, in realtà, uno degli aspetti della disciplina delle istituzioni scolastiche che, nonostante le affermazioni di esordio del regolamento, hanno condotto alcuni importanti studiosi del diritto amministrativo a dubitare dell'effettiva natura funzionale dell'autonomia delle scuole, o almeno a negare la possibilità di una piena assimilazione dell'autonomia scolastica a quella delle Università degli studi e delle Camere di commercio. Secondo tali studiosi, segnatamente, la prevista eterodeterminazione di un organo di vertice quale il dirigente della scuola⁽¹⁰⁾ e l'affidamento del giudizio sui risultati della sua attività gestionale a un organo di valutazione estraneo alla comunità scolastica amministrata dal

(9) V. art. 15, c. 1, d.P.R. n. 275/1999.

(10) V. l'art. 29 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha riprodotto l'art. 28-bis d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, aggiunto dall'art. 1 d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59.

medesimo dirigente ⁽¹¹⁾ dovrebbero portare ad escludere che l'autonomia riconosciuta alle scuole abbia effettivamente una natura comunitaria o sociale.

Scopo del presente contributo è tuttavia quello di riflettere sul grado o livello di autonomia sinora riconosciuto alle scuole pubbliche e contestualmente sulla "misura" di autonomia scolastica in ipotesi ancora mancante; e per fare questo, come si è già detto, occorre identificare un determinato concetto o modello di autonomia presupposto dall'ordinamento nel disegno del nuovo sistema nazionale di istruzione, cui rapportare la disciplina vigente delle istituzioni scolastiche recata dai provvedimenti attuativi della legge n. 59/1997 e dalla legislazione successiva.

In altri termini, nel perseguimento dello scopo testé indicato, non si deve evincere il concetto di autonomia in questione dalla portata delle singole disposizioni relative all'organizzazione e al funzionamento delle scuole, ma viceversa bisogna verificare l'adeguatezza o l'incompiutezza di dette disposizioni alla luce del tipo di autonomia assunto dall'ordinamento nella costruzione del nuovo servizio pubblico scolastico.

Se è vero quindi che le definizioni e le "etichette" normative, come quelle figuranti in apertura del regolamento sull'autonomia, non si possono ritenere bastevoli ai fini dell'individuazione del modello autonomistico radicato nello stesso regolamento e costituzionalizzato nel 2001, è altrettanto vero, insomma, che l'identificazione del tipo di autonomia cui rapportare la disciplina delle istituzioni scolastiche non può effettuarsi in base alle norme concernenti la loro organizzazione e il loro funzionamento, o quantomeno non può effettuarsi prioritariamente in base a queste norme.

La disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di un ente non può avere infatti un valore intrinseco, poiché è strumentale e dovrebbe risultare adeguata agli obiettivi perseguiti con la creazione del medesimo ente, cioè alla missione e ai

(11) V. l'art. 25 d.lgs. n. 165/2001, nel quale è confluito l'art. 25-bis d.lgs. n. 29/1993, anch'esso aggiunto dall'art. 1 d.lgs. n. 59/1998.

compiti istituzionali ad esso assegnati. Sono questi, pertanto, gli elementi che devono essere tenuti presenti nel “misurare” e valutare il livello qualitativo e quantitativo di autonomia oggi spettante alle persone giuridiche derivate dalla “entificazione” delle scuole.

Ciò posto, dunque, da un lato va certamente preso atto delle ambiguità evidenziate dalla disciplina delle istituzioni scolastiche, dovute in fondo alla peculiare situazione di partenza sulla quale ha inciso il processo di riforma del servizio di istruzione avviato nel 1997.

È indiscutibile, in effetti, che la riforma sia stata ispirata da una forte esigenza di riorganizzazione e di ammodernamento del servizio pubblico scolastico e sia stata concepita al fine di renderlo viepiù efficiente ed efficace ⁽¹²⁾. Da questo punto di vista, si può sostenere correttamente che il riconoscimento dell'autonomia e l'attribuzione della personalità giuridica alle scuole hanno rappresentato un modo di attuare l'art. 97 della Costituzione, prima ancora che un modo per riconoscere e garantire le istanze autonomiste di comunità o collettività di persone titolari di interessi comuni o convergenti. Si può sostenere, insomma, che la prima preoccupazione legislativa, nel procedere alla riforma, sia stata quella di sostituire la vecchia struttura organizzativa degli istituti scolastici statali con un sistema di enti pubblici dotati di un grado o livello di autonomia che come minimo, nel suo complesso, fosse pari a quello delle aziende autonome o speciali munite di personalità giuridica.

D'altro canto, però, è innegabile che nello scheletro della riforma sia stato innestato il modello dell'autonomia funzionale o sociale, per quanto emerge nitidamente dalle disposizioni del regolamento sull'autonomia dedicate alla missione e ai compiti istituzionali delle scuole e per quanto proviene, come si è visto, da un'interpretazione delle norme sull'istruzione aggiornata alla revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.

Ogni istituzione scolastica, nel rispetto degli obiettivi e degli

(12) V. in proposito specialmente art. 21, c. 1 e 8, l. n. 59/1997.

standard nazionali del sistema di istruzione, è chiamata infatti a definire, a progettare e a realizzare un'offerta formativa autonoma che rifletta "le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico" della realtà locale di riferimento ⁽¹³⁾ e che più precisamente tenga conto, valorizzando "il pluralismo culturale e territoriale", "delle diverse esigenze formative degli alunni concretamente rilevate, della necessità di garantire efficaci azioni di continuità e di orientamento, delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio" ⁽¹⁴⁾.

Il quadro che ne deriva è dunque quello di una rete di "enti locali funzionali" ciascuno dei quali, fermo restando naturalmente "il carattere unitario del sistema di istruzione" ⁽¹⁵⁾, è chiamato innanzitutto, attraverso gli organi collegiali rappresentativi della rispettiva comunità scolastica, a specificare le proprie finalità e ad esprimere un'autonoma e distinta "identità culturale e progettuale" ⁽¹⁶⁾, corrispondente ai valori, alle vocazioni, agli interessi e ai bisogni specifici condivisi dalle persone appartenenti alla propria comunità di riferimento.

L'essenza dell'autonomia sociale o comunitaria di un ente risiede giustappunto nel fatto che vengano espressi e determinati "dal basso" i suoi fini distintivi, nonché le strategie operative e i programmi d'azione che devono connotarne specificatamente il volto; e di fronte alla sussistenza di questa condizione, si dovrebbe comunque ritenere secondario il fatto, pur contraddittorio, che la realizzazione di tali finalità e programmi sia affidata per una parte molto significativa alle competenze gestionali di un organo monocratico – quale il dirigente scolastico nella scuola – che non sia espressione della comunità costitutiva dell'ente e che non risponda direttamente a quest'ultima dei risultati del proprio operato.

È altresì vero, del resto, che le norme sulle istituzioni scolastiche, soprattutto nella fase attuale della loro applicazione,

(13) V. art. 3, c. 2, nonché art. 6, c. 1, e art. 9, c. 1, d.P.R. n. 275/1999.

(14) V. art. 8, c. 3-4, del medesimo d.P.R.

(15) Art. 8, c. 3.

(16) Art. 3, c. 1.

sembrano rivestire un ruolo più “promozionale” che propriamente “ricognitivo” delle istanze autonomiste delle scuole statali; esse cioè, per dirla con l’art. 118, comma 4, della Costituzione, appaiono assumere il compito prevalente di “favorire” nella materia dell’istruzione pubblica “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”, dato che nella società civile italiana non si è ancora realmente diffusa e radicata un’autentica concezione funzionale dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Le riflessioni sin qui condotte sull’attuazione della riforma scolastica valgono quindi a spiegare la presenza nella disciplina in esame di una certa dose di ambiguità, che d’altronde ha caratterizzato e continua parzialmente a caratterizzare anche la disciplina del sistema universitario; tuttavia, nel medesimo tempo, esse consentono di individuare chiaramente le coordinate essenziali del nuovo servizio di istruzione che le disposizioni sull’autonomia scolastica hanno inteso costruire.

Era prevedibile, insomma, dinnanzi alla situazione sulla quale doveva intervenire la riforma, che per determinati aspetti le norme sulle istituzioni scolastiche potessero incarnare una concezione “aziendalista” dell’autonomia, perché una certa misura di “aziendalizzazione” delle scuole sembrava un elemento difficilmente prescindibile ai fini della costruzione di un sistema di enti scolastici autonomi; ma ciò non toglie che il traguardo finale e complessivo della riforma sia in maniera evidente quello di realizzare un sistema di scuole pubbliche pienamente dotate di autonomia funzionale.

La trasformazione delle scuole statali in enti pubblici funzionali ha coinciso, infatti, con il definitivo affermarsi anche nell’istruzione scolastica di una nozione oggettiva di servizio pubblico, già affermata in altri settori dell’ordinamento giuridico.

La garanzia di esistenza di un servizio pubblico “statale”, sancita dall’art. 33 Cost., ha perso i suoi antichi requisiti soggettivi ed è diventata la garanzia di esistenza di un sistema scolastico “nazionale”, rivolto in termini oggettivi al soddisfacimento delle libertà costituzionali e dei diritti sociali delle per-

sone.

La vecchia organizzazione della “scuola di Stato”, intesa nel senso di scuola “ministeriale”, ha ceduto finalmente il passo a un sistema di persone giuridiche autonome che, ben lontane dall’essere concepite come strutture od organismi strumentali o ausiliari del Ministero dell’istruzione, sono in primo luogo investite del compito fondamentale di identificare gli specifici bisogni formativi, culturali e di sviluppo delle rispettive comunità territoriali, entro i limiti costituiti dagli obiettivi nazionali, dagli *standard* e dai requisiti minimi del servizio di istruzione fissati dallo Stato ⁽¹⁷⁾.

Ferma dunque la necessaria unitarietà del sistema, assicurata sul piano costituzionale dal mantenimento allo Stato del compito di dettare le “norme generali sull’istruzione” ⁽¹⁸⁾ e di fissare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” ⁽¹⁹⁾, ciascuna istituzione scolastica dovrebbe esprimere un’identità autonoma, a sua volta espressione dell’identità culturale e sociale della propria comunità di riferimento, composta non solo dagli studenti, dalle loro famiglie e dai loro insegnanti, ma dall’insieme delle “diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio” ⁽²⁰⁾.

Ebbene, è evidente che in un sistema di istruzione pubblica di questo tipo l’autonomia funzionale degli istituti scolastici dovrebbe trovare piena espansione e che ciò dovrebbe avvenire entro i limiti legali rappresentati soltanto dagli obiettivi formativi nazionali e dagli *standard* oggettivi del servizio, fatta salva ovviamente l’applicazione alle scuole delle regole e dei principi generali riguardanti l’organizzazione e l’attività della pubblica amministrazione.

(17) Oltre all’art. 8 d.P.R. n. 275/1999, v. la l. 28 marzo 2003, n. 53, che ha delegato il Governo a definire le “norme generali sull’istruzione” e i “livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale” e che, riguardo alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, è stata attuata con l’approvazione del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59.

(18) Oltre all’art. 33, c. 2, v. il c. 2, lett. n), dell’art. 117 Cost.

(19) V. c. 2, lett. m), dello stesso art. 117.

(20) Art. 3, c. 4, d.P.R. n. 275/1999.

Il quadro finora ricostruito è poi confermato, se non addirittura rinforzato, dalle disposizioni della legge 10 marzo 2000, n. 62, relative alla cd. parità scolastica, grazie alle quali il sistema nazionale di istruzione è divenuto un sistema integrato, costituito cioè al tempo stesso dalle istituzioni scolastiche “statali” e dalle scuole “paritarie” private e degli enti locali, abilitate al rilascio di titoli di studio aventi valore legale ⁽²¹⁾.

L’ingresso ufficiale degli istituti “non statali” nella rete del servizio pubblico scolastico, comprensiva di tutti gli ordini e gradi di scuole, ha permesso infatti di registrare in maniera definitiva l’adozione, da parte dell’ordinamento, di una concezione marcatamente “desoggettivata” e, soprattutto, “destatalizzata” del servizio nazionale di istruzione.

Il precedente sistema piramidale, gerarchizzato e plasmato incisivamente “dall’alto”, è stato quindi abbandonato per la costruzione di una rete policentrica di autonomie forti, pubbliche e private, capaci di concorrere in modo responsabile alla realizzazione di un servizio scolastico che sia davvero vicino e adeguato ai diversi bisogni, ai molteplici interessi e alle mutevoli aspettative della popolazione. Mediante l’oggettivazione del servizio si è deciso di valorizzare appieno il pluralismo soggettivo e socio-culturale delle scuole, creando un sistema di istruzione composito, formato da soggetti pubblici e privati esponenziali di identità autonome e diversificate; si consideri inoltre con attenzione il fatto molto significativo – invero spesso trascurato nelle trattazioni sulla parità scolastica – che tra questi soggetti, oltre alle istituzioni “statali” e alle scuole “paritarie” private, figurano anche le scuole “paritarie” degli enti locali.

Com’è accaduto in altri settori dell’ordinamento giuridico, lo Stato ha dunque assunto prevalentemente il ruolo di regolatore, di programmatore, di finanziatore e di valutatore di un sistema di servizi integrato, costituito da un complesso di soggetti pubblici e privati accomunati dal possesso di determinati re-

(21) Sulle scuole paritarie, sia consentito rinviare a M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit.

quisiti e dalla sottoposizione a una serie di obblighi, regole e *standard*, che la dottrina genericamente suole denominare “obblighi di servizio pubblico”.

Le istituzioni scolastiche autonome di matrice statale continueranno in ogni caso ad essere un elemento indefettibile e fondamentale del sistema nazionale di istruzione, in virtù di quanto disposto dall'art. 33, comma 2, Cost. (in base al quale, com'è noto, “la Repubblica [...] istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”); e lo spazio di espansione della loro autonomia funzionale dovrebbe essere delimitato esclusivamente dai vincoli e dagli obblighi predetti, i quali a loro volta dovrebbero consistere soltanto in ciò che si ritenga strettamente indispensabile per garantire l'unitarietà, il buon andamento e l'imparzialità del servizio pubblico scolastico e per assicurare la corrispondenza sostanziale dei titoli di studio rilasciati dalle scuole al valore formale ad essi attribuito dalla legge.

In questa prospettiva, il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome (specialmente con riferimento al secondo ciclo dell'istruzione) diventa pienamente assimilabile a quello delle università “statali”: le prime infatti, al pari delle seconde, sono chiamate a specificare e a realizzare concretamente, attraverso modalità operative autodeterminate, gli obiettivi formativi stabiliti in termini generali a livello nazionale, adeguando tali obiettivi e gli *standard* del servizio pubblico al proprio contesto culturale e socio-economico ⁽²²⁾.

In materia scolastica, in realtà, sotto il tema dei rapporti tra autonomie funzionali o sociali e obblighi di servizio pubblico si annida la questione cruciale concernente il giusto “dosaggio” e la corretta distribuzione, tra legislazione, pubblica amministra-

(22) Per un efficace raffronto tra il sistema scolastico e il sistema universitario, v. A. SANDULLI, *Scuola e università. Tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, Relazione al 50° Convegno di studi amministrativi dedicato a *L'attuazione del Titolo V della Costituzione (Varenna, 16-18 settembre 2004)*, già disponibile nel sito dell'associazione Astrid (www.astridonline.it). Sull'autonomia universitaria, con un'impostazione concettuale analoga a quella adottata per l'autonomia scolastica nel presente scritto, v. il recentissimo studio monografico di F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino, Giappichelli, 2004.

zione, utenza del servizio e società civile, dei compiti di individuazione delle prestazioni del sistema di istruzione, naturalmente nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti.

Si tratta di una questione di grande rilievo politico, attualmente al centro di un vivace dibattito ideologico che sta coinvolgendo anche le Regioni e, a sua volta, connessa alla questione altrettanto dibattuta riguardante l'abolizione o l'attenuazione del valore legale dei titoli di studio.

Tali questioni non sono certo affrontabili nell'economia del presente contributo ma, in merito alla seconda questione, appare comunque opportuno porre qui in evidenza come all'ipotizzata soppressione – o diminuzione – del valore legale dei titoli di studio rilasciati dalle scuole (realizzabile quantomeno per il secondo ciclo dell'istruzione e unitamente a quella del valore legale dei titoli universitari) dovrebbe corrispondere, fisiologicamente, la massima espansione dell'autonomia funzionale o sociale delle istituzioni scolastiche.

3. Luci e ombre dell'autonomia scolastica

Una volta compreso, per così dire, con quale paio di occhiali si debba osservare l'autonomia scolastica, viene dunque il momento di procedere in maniera consapevole, seppure per sommi capi, all'esame dei suoi oggetti e dei suoi strumenti, al fine di verificare se le norme vigenti ne riconoscano una "misura" qualitativamente e quantitativamente adeguata alla sua natura sociale o comunitaria.

3.1. L'autonomia di offerta formativa

Volendo cominciare dagli ambiti in cui l'autonomia scolastica trova maggiore spazio, ossia da quelle che si potrebbero efficacemente definire le sue zone di luce, occorre senza dubbio principiare dall'ambito della didattica, anche per la sua evidente centralità nel quadro dell'attività di una scuola.

Il d.P.R. n. 275/1999, invero, dedica attenzione a tre voci

nominalmente distinte di autonomia, ovvero all'autonomia "didattica" (art. 4), a quella "organizzativa" (art. 5) e a quella "di ricerca, sperimentazione e sviluppo" (art. 6); la seconda e la terza, tuttavia, non sono realmente separabili dalla prima, vuoi per la parziale sovrapposizione dei loro oggetti all'oggetto di questa, vuoi per il loro carattere ausiliario o ancillare rispetto ad essa e vuoi perché tutte e tre, o almeno le prime due, dovrebbero concretizzarsi unitariamente nel "Piano dell'offerta formativa" (art. 3), lo strumento principe dell'autonomia didattica comunemente indicato mediante l'acronimo "POF".

Conviene, appunto, considerare innanzitutto quest'ultimo per realizzare immediatamente come l'autonomia "didattica" delle scuole si identifichi, in realtà, con un'autonomia progettuale di ampio respiro, che non investe solamente la didattica in senso stretto ma che, assecondando la natura sociale o comunitaria dell'autonomia scolastica, riguarda l'offerta di servizi complessiva di ciascuna scuola; sarebbe quindi più opportuno ed efficace fare riferimento a un'autonomia progettuale unitaria che si potrebbe denominare "autonomia di offerta formativa", anziché scomporla in più voci tra loro difficilmente distinguibili.

Il Piano dell'offerta formativa, infatti, "è il documento fondamentale dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia"; esso "è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale", "riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa", e "comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, e valorizza le corrispondenti professionalità" (23).

Di conseguenza, il POF di ciascuna scuola è predisposto "con la partecipazione di tutte le sue componenti", nonché degli enti

(23) Art. 3, d.P.R. n. 275/1999.

locali e delle “diverse realtà istituzionali, culturali e sociali ed economiche operanti sul territorio”: “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”; esso, infine, “è adottato dal consiglio di circolo o di istituto”, “è reso pubblico e consegnato agli alunni e alle famiglie all’atto dell’iscrizione”.

Il POF, pertanto, è lo strumento attraverso il quale ogni istituzione scolastica è chiamata a concretizzare gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione in percorsi formativi autonomi, rispondenti in maniera specifica ai bisogni e alle aspirazioni dei propri alunni e delle loro famiglie, nonché alle vocazioni e alle esigenze della comunità locale di riferimento.

Nel medesimo tempo, esso rappresenta una specie di “carta” del servizio pubblico reso dalla singola scuola, una sorta di statuto delle prestazioni erogate e dei diritti degli utenti, come conferma il fatto che pure le scuole paritarie sono obbligate a dotarsene, a norma dell’art. 1, comma 4, lett. a), della legge n. 62/2000, in quanto inserite nel sistema nazionale di istruzione⁽²⁴⁾.

Le istituzioni scolastiche autonome, dunque, entro i limiti costituiti dagli obiettivi, dagli *standard*, dalle regole e dagli obblighi didattici e valutativi stabiliti a livello nazionale per ciascun tipo o indirizzo di studi, sono chiamate non soltanto a integrare i curricoli con la quota di discipline e attività loro riservata, a scegliere liberamente le metodologie e gli strumenti didattici, a programmare l’eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi, di percorsi formativi interdisci-

(24) V. inoltre l’art. 2, c. 3, del regolamento sull’autonomia per cui, antecedentemente alla legge sulla parità scolastica, le scuole parificate, pareggiate e legalmente riconosciute erano comunque tenute ad adeguare, “in coerenza con le proprie finalità”, il loro ordinamento alle disposizioni dello stesso regolamento riguardanti la determinazione dei curricoli e ad armonizzarlo “con quelle relative all’autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo e alle iniziative finalizzate all’innovazione”.

plinari, di insegnamenti in lingua straniera e anche di curricoli personalizzati, nonché a individuare i criteri e le modalità per la valutazione degli alunni e per il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi ⁽²⁵⁾.

Esse sono chiamate altresì, entro i limiti rappresentati dagli *standard* qualitativi del servizio, dai vincoli di calendario nazionali e regionali e dai monti orari complessivi previsti per ciascun curricolo e per ognuna delle discipline e attività fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi, a organizzare autonomamente il servizio scolastico e, in particolare, a regolare i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività, potendo adottare in proposito tutte le forme di flessibilità ritenute opportune ⁽²⁶⁾: si pensi, per esempio, alla possibilità di articolare in moduli i monti orari delle varie discipline e attività, di definire unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione, di aggregare discipline in aree e ambiti disciplinari, di attivare percorsi didattici individualizzati, di articolare in moduli gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso, e così via.

L'autonomia di offerta formativa delle istituzioni scolastiche, quindi, comprende anche un ampio e benefico spazio di flessibilità organizzativa nell'allestimento del servizio, che a sua volta richiede un analogo spazio di flessibilità nelle modalità di impiego dei docenti ⁽²⁷⁾.

L'autonomia che l'art. 5 del d.P.R. n. 275/1999 definisce "autonomia organizzativa", ma che in realtà è disciplinata pure dall'art. 4 del regolamento, risulta perciò indistinguibile da quella che quest'ultimo identifica come "autonomia didattica" e, a dispetto della sua denominazione, non concerne affatto la determinazione e il funzionamento degli organi e delle strutture organizzative delle scuole, riguardando invece l'organizzazione

(25) V., oltre all'art. 21, c. 9, l. n. 59/1997, art. 4, c. 3, 4, 5 e 6, art. 8, c. 1, 2 e 5, e art. 14, c. 2, d.P.R. n. 275/1999.

(26) V., oltre all'art. 21, c. 8 e 9, l. n. 59/1997, art. 4, c. 2, art. 5, c. 2 e 3, e art. 8, c. 1, d.P.R. n. 275/1999.

(27) V. ancora art. 21, c. 8, l. n. 59/1997, nonché art. 5, c. 1 e 4, d.P.R. n. 275/1999.

delle prestazioni del servizio dalle stesse espletato.

Accanto all'autonomia "didattica" e a quella "organizzativa" è collocata poi, come accennato, l'autonomia di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo delle istituzioni scolastiche, che queste sono chiamate a esercitare, "singolarmente o tra loro associate", "tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali" (28).

Si tratta di una forma di autonomia molto importante, posta al servizio dell'autonomia di offerta formativa (29) e finalizzata segnatamente all'aggiornamento e all'innovazione delle metodologie e degli strumenti didattici, nonché degli ordinamenti e dell'organizzazione degli studi; con la possibilità per le istituzioni scolastiche finanche di elaborare e di attuare, in seguito a specifici provvedimenti ministeriali di "riconoscimento", progetti di iniziative sperimentali che richiedano modifiche agli ordinamenti didattici le quali oltrepassino i limiti della flessibilità curricolare prevista in via generale per tutte le scuole (30).

Le disposizioni del regolamento sull'autonomia concernenti l'offerta formativa appaiono dunque, nel loro insieme, rispondere adeguatamente alla natura sociale dell'autonomia scolastica e alle esigenze di soddisfacimento dei bisogni differenziati e mutevoli delle varie comunità locali, consegnando a ciascuna scuola un potenziale piuttosto elevato di autodeterminazione della propria identità culturale e progettuale. Né tali disposizioni sono state smentite dalla legge di delega n. 53/2003 e dal decreto delegato n. 59/2004, che hanno confermato, se non per alcuni aspetti rinforzato o persino incrementato, la "misura" di autonomia "didattica" e "organizzativa" riconosciuta alle istituzioni scolastiche dal d.P.R. n. 275/1999.

Nel d.lgs. n. 59/2004, relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, gli obiettivi didattici e le attività fondamentali degli allievi appaiono infatti individuati in una maniera rispettosa dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

(28) Art. 6, c. 1, d.P.R. n. 275/1999.

(29) Come si ricava agevolmente dall'art. 21, c. 10, secondo periodo, l. n. 59/1997.

(30) V. art. 6, c. 2, e art. 11 d.P.R. n. 275/1999.

(³¹); la flessibilità riguardante i monti orari dei curricoli e i tempi dell'insegnamento risulta superiore a qualsiasi aspettativa, mentre la generalizzazione dei piani formativi personalizzati (ossia l'introduzione dei "Piani personalizzati delle attività educative" nelle scuole dell'infanzia e dei "Piani di studio personalizzati" nelle scuole primarie e in quelle secondarie di primo grado) costituisce un ulteriore importante elemento nella costruzione "dal basso" di un sistema di autonomie funzionali intese e percepite veramente come autonomie sociali (³²).

Ciò che tuttavia va rimproverato tanto al d.P.R. n. 275/1999 quanto alla legge n. 53/2003 – sia pure nell'ambito di una "zona di luce" dell'autonomia scolastica come quella rappresentata dall'autonomia di offerta formativa – è la decisione di rimettere totalmente a una fonte normativa subordinata la determinazione della quota dei curricoli da definire a livello nazionale e della quota di discipline e di attività da riservare invece alla scelta delle singole scuole (³³). Una delega in bianco al Ministro dell'istruzione o al Governo del potere di "dosare" e distribuire, tra i medesimi organi politici e le istituzioni scolastiche, i compiti di individuazione delle prestazioni del sistema di istruzione rischia infatti di portare, in concreto, a una sensibile compressione dell'autonomia funzionale delle scuole.

L'affermazione appena compiuta, del resto, trova una conferma immediata nell'art. 3 del regolamento approvato, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 275/1999, con il decreto interministeriale 26 giugno 2000, n. 234, il quale (protraendo nella sostanza l'applicazione del regime transitorio concepito dall'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 275/1999) ha fissato "la quota oraria nazionale obbligatoria" di tutti i curricoli nella misura, che appare eccessiva, dell'85% dei loro monti orari annuali, riservando così alle scelte delle singole istituzioni scolastiche l'esigua

(31) Oltre all'articolato del decreto si leggano attentamente i suoi quattro allegati, le cui disposizioni sono state adottate in via transitoria fino all'emanazione dei regolamenti governativi previsti dall'art. 7, c. 1, lett. a), l. n. 53/2003.

(32) Sull'attuazione del decreto legislativo si vedano le indicazioni dettate dal Ministro dell'istruzione nella circolare n. 29, prot. n. 464, del 5 marzo 2004.

(33) V. art. 8, c. 1, d.P.R. n. 275/1999, che ha richiamato l'art. 205 del testo unico approvato con il d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, e art. 7, c. 1, lett. a), l. n. 53/2003.

quota oraria del restante 15% degli stessi (e trascurando peraltro, nel fissare le quote, di operare le dovute distinzioni tra i diversi ordini e gradi di scuole e i diversi tipi e indirizzi di studi).

Rispetto al d.P.R. n. 275/1999, il quale ha optato per l'utilizzo di un semplice regolamento ministeriale (*rectius*: di un regolamento interministeriale), l'art. 7 della legge n. 53/2003 ha elevato, in realtà, il rango della fonte abilitata alla determinazione delle quote nazionali dei piani di studio e alla definizione delle discipline e delle attività che le costituiscono, identificando in un regolamento governativo di delegificazione uno strumento normativo senza dubbio più confacente alla dignità e alla protezione costituzionale accordata all'autonomia scolastica dal nuovo art. 117 Cost. Nel fare questo, però, la medesima legge, al pari del d.P.R. n. 275/1999, non ha fornito alcuna direttiva all'Esecutivo in merito alla fissazione delle quote dei curricoli da definire a livello nazionale e di quelle da riservare alla scelta delle singole scuole; il che appare oggi difficilmente compatibile con le garanzie costituzionali di legalità sostanziale (e non solamente formale) di cui beneficiano la materia dell'istruzione e, insieme ad essa, la regolazione dell'autonomia scolastica.

Non solo. L'introduzione certamente meritoria dei piani formativi personalizzati è stata, per così dire, compensata in negativo dalla previsione che una quota totalmente imprecisata dei curricoli sia riservata addirittura alle Regioni, relativamente agli "aspetti di interesse specifico delle stesse" e pure in collegamento con le realtà locali⁽³⁴⁾.

È evidente, pertanto, che l'autonomia funzionale o sociale delle scuole potrebbe subire un'ulteriore compressione, in particolare se le quote dei piani di studio di spettanza regionale fossero ricavate per sottrazione dalle quote sinora riservate alle istituzioni scolastiche, anziché da quelle attualmente di compe-

(34) V. art. 2, c. 1, lett. l), l. n. 53/2003, nonché art. 3, c. 1, art. 7, c. 1, e art. 10, c. 1, d.lgs. n. 59/2004; v. poi l'art. 34, c. 2, del d.d.l. di riforma della Parte Seconda della Costituzione approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, dove si prevede che alle Regioni spetti la potestà legislativa esclusiva nella materia "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione".

tenza statale. In questo caso, potrebbe ridursi ulteriormente lo spazio a disposizione di ciascuna scuola per caratterizzare e diversificare la propria offerta formativa curricolare, anche perché le quote riservate alle Regioni in gran parte si nutrirebbero dei medesimi interessi regionali e locali dei quali fisiologicamente devono nutrirsi le singole istituzioni scolastiche nell'adeguare i curricoli ai rispettivi contesti territoriali.

3.2. *L'autonomia di interazione con il contesto*

Tornando ai punti di forza del d.P.R. n. 275/1999, bisogna invece prendere atto con soddisfazione di come le scuole, ai fini della collaborazione tra loro e della cooperazione con gli enti territoriali e con gli altri soggetti istituzionali presenti sul territorio, pubblici e privati, siano state dotate di una consistente "misura" di capacità operativa e relazionale, che è tipica delle autonomie sociali o comunitarie e che si potrebbe efficacemente denominare "autonomia di interazione con il contesto".

Le istituzioni scolastiche, innanzitutto, possono stipulare fra loro degli accordi cd. "di rete" ⁽³⁵⁾, che sono approvati dagli organi collegiali delle stesse e possono avere ad oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di scambio e documentazione di esperienze e conoscenze ⁽³⁶⁾, di formazione e aggiornamento, di orientamento scolastico e professionale, di amministrazione e contabilità (ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci), di acquisto di beni e servizi e di organizzazione, nonché altre attività coerenti con le finalità istituzionali delle scuole ⁽³⁷⁾.

In secondo luogo "le scuole, sia singolarmente che collegate in rete", per la realizzazione di specifici obiettivi "possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con

(35) V. art. 7, c. 1 ss., d.P.R. n. 275/1999.

(36) Si veda in proposito pure l'art. 6, c. 3, del medesimo d.P.R.

(37) Con riferimento al primo ciclo dell'istruzione, si vedano altresì gli artt. 7, c. 2, e 10, c. 2, d.lgs. n. 59/2004, in base ai quali, "al fine di ampliare e razionalizzare la scelta delle famiglie, le istituzioni scolastiche possono, nella loro autonomia, organizzarsi anche in rete".

istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio”, potendo in particolare “promuovere o partecipare ad accordi e convenzioni per il coordinamento di attività di comune interesse che coinvolgono, su progetti determinati, più scuole, enti, associazioni del volontariato e del privato sociale”. Inoltre, “le istituzioni scolastiche possono costituire o aderire a 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”⁽³⁸⁾.

Allo scopo di realizzare “ampliamenti dell’offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali”, in favore non solo degli alunni ma anche della popolazione giovanile e degli adulti (compresi i genitori degli alunni), le istituzioni scolastiche, “singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate”⁽³⁹⁾, possono poi coordinarsi e accordarsi con le Regioni e con gli enti locali, sia per quanto concerne l’allestimento di percorsi integrati tra i diversi sistemi formativi (ivi compresa la formazione professionale) e la creazione di raccordi con il mondo del lavoro (si pensi all’offerta di *stage* da parte delle scuole del secondo ciclo dell’istruzione), sia per quanto riguarda la progettazione di specifici percorsi didattici per gli adulti, imperniati sulla valutazione dei crediti formativi maturati nel mondo del lavoro, oltre che sulle esperienze di autoformazione⁽⁴⁰⁾.

In ultimo, va osservato come il ruolo sociale e la dimensione comunitaria delle scuole, emersi con vigore dalle disposizioni appena considerate, siano destinati a un ulteriore sviluppo per effetto delle norme di delega recate dalla legge n. 53/2003 in merito al secondo ciclo dell’istruzione, ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, nonché alla cd. alternanza scuola-lavoro.

Tra i molti principi e criteri direttivi stabiliti per la defini-

(38) Art. 7, c. 8, 9 e 10, d.P.R. n. 275/1999.

(39) Art. 9, c. 1.

(40) Insieme all’art. 9 d.P.R. n. 275/1999, si leggano pure l’art. 21, c. 10, primo periodo, l. n. 59/1997 e gli artt. 4, c. 6, e 8, c. 5, dello stesso d.P.R.

zione del nuovo “sistema educativo di istruzione e di formazione” figurano infatti ⁽⁴¹⁾ indicazioni importanti relative all’integrazione fra i diversi sistemi formativi, sia “in orizzontale” (licei/istituzioni formative del sistema dell’istruzione e della formazione professionale) sia “in verticale” (licei/università; licei/istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica; istituzioni formative del sistema dell’istruzione e della formazione professionale/istituzioni del sistema dell’istruzione e formazione tecnica superiore), e ai raccordi tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro ⁽⁴²⁾.

Ai raccordi fra istruzione e lavoro la legge dedica finanche una norma di delegazione autonoma, disponendo che un apposito decreto legislativo assicuri “agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro, come modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall’istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le Camere di commercio”; e stabilendo, nel dettare i principi e i criteri direttivi della delega, che tale alternanza si svolga “sotto la responsabilità dell’istituzione scolastica o formativa, sulla base di convenzioni con imprese o con le rispettive associazioni di rappresentanza o con le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con enti pubblici e privati ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio”, e altresì che nell’ambito di detta alternanza le istituzioni scolastiche possano “collegarsi con il sistema dell’istruzione e della formazione professionale e assicurare, a domanda degli interessati e d’intesa con le Regioni, la frequenza negli istituti d’istruzione e formazione professionale di corsi integrati che prevedano piani di studio progettati d’intesa fra i due sistemi, coerenti con il corso di studi e realizzati con il concorso degli operatori di ambedue i sistemi” ⁽⁴³⁾.

(41) V. segnatamente art. 2, c. 1, lett. *i*), l. n. 53/2003.

(42) V. pure la lett. *g*) del medesimo art. 2, c. 1.

(43) Art. 4, c. 1, lett. *a*), l. n. 53/2003.

3.3. *L'autonomia finanziaria e contabile*

Di fronte a una gamma così ampia di strumenti operativi messi al servizio dell'autonomia di offerta formativa, già pronti all'uso o di prossima introduzione, va tuttavia riscontrato, spostando l'attenzione sulle "zone d'ombra" o "di penombra" dell'autonomia scolastica, come alle scuole sia riconosciuto uno spazio di autonomia finanziaria e contabile ancora troppo angusto per supportare in maniera adeguata le loro iniziative, potenzialmente molteplici soprattutto nel secondo ciclo dell'istruzione.

Una certa "misura" di autonomia finanziaria, in realtà, non poteva non essere riconosciuta alle scuole contestualmente alla loro trasformazione in persone giuridiche.

L'art. 21, comma 5, della legge n. 59/1997 ha dunque previsto una dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche, suddivisa in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa, attribuita dallo Stato "senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola"⁽⁴⁴⁾.

L'art. 6, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 233/1998 e l'art. 2, comma 3, del d.l. 28 agosto 2000, n. 240, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2000, n. 306 (che ha aggiunto sei periodi all'art. 21, comma 5, della legge n. 59/1997), si sono quindi curati di regolamentare i parametri, i criteri e le procedure per la determinazione e il riparto di questi stanziamenti statali. Il medesimo art. 2, comma 3, del d.l. n. 240/2000 ha inoltre provveduto a precisare che l'attribuzione delle risorse senza vincoli di destinazione "comporta l'utilizzabilità della dotazione finanziaria, indifferentemente, per spese in conto capitale e

(44) V. pure l'art. 6, c. 3, d.P.R. n. 233/1998, nonché l'art. 1, c. 2, d.l. n. 44/2001, il quale ha precisato che le risorse assegnate dallo Stato sono utilizzate da ciascun istituto "per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata, come previste ed organizzate nel piano dell'offerta formativa".

di parte corrente, con possibilità di variare le destinazioni in corso d'anno"; mentre l'art. 2, comma 7, del d.i. n. 44/2001 ha disposto meritoriamente che, ai fini della tempestiva elaborazione del programma annuale dell'attività finanziaria da parte delle scuole, "l'ufficio scolastico regionale provvede a comunicare alle istituzioni scolastiche, anche sulla base dei finanziamenti assegnati per i precedenti esercizi, una dotazione certa di risorse finanziarie, fatte salve le eventuali integrazioni conseguenti all'approvazione della legge di bilancio dello Stato".

Le norme in esame hanno poi ammesso espressamente la possibilità di ulteriori finanziamenti in favore delle scuole ad opera dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, di altri enti pubblici e di soggetti privati⁽⁴⁵⁾ (ma si consideri pure la possibilità di finanziamenti dell'Unione europea); né si trascuri che l'art. 21, comma 6, della legge n. 59/1997 ha eliminato in radice la necessità di qualsiasi autorizzazione preventiva per l'accettazione di donazioni, di eredità e di legati da parte delle istituzioni scolastiche (anche se tale disposizione va inquadrata nel contesto più ampio di un processo di semplificazione generale concernente gli acquisti delle persone giuridiche non lucrative, sia private che pubbliche). Alle scuole è stata altresì riconosciuta in modo espresso la possibilità di ricavare proventi dall'alienazione o dalla fornitura a terzi di determinati beni o servizi e dallo sfruttamento dei diritti d'autore sulle opere dell'ingegno prodotte nello svolgimento delle attività formative, nonché di conseguire vantaggi economici dalla conclusione di accordi di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati⁽⁴⁶⁾.

Nonostante le previsioni normative appena ricordate, non si può tuttavia ritenere che la "misura" di autonomia finanziaria e contabile riconosciuta sinora alle istituzioni scolastiche sia adeguata alla posizione che queste concretamente dovrebbero assumere nella società civile.

In primo luogo, non si può fare a meno di constatare l'ina-

(45) V. art. 6, c. 4, d.P.R. n. 233/1998 e art. 1, c. 2, d.i. n. 44/2001.

(46) V. artt. 20 ss. e artt. 28, 38, 41 e 43 d.i. n. 44/2001.

deguatezza cronica delle assegnazioni statali ordinarie e perequative per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole di tutti gli ordini e gradi, dovuta a una politica governativa assai miope e molto poco propensa a valorizzare le grandi potenzialità delle autonomie funzionali nel campo dell'istruzione, sia scolastica sia universitaria. Le risorse finanziarie stanziare ogni anno sono sempre esigue e sono ripartite meccanicamente "dall'alto", lungo l'asse Ministero/Uffici scolastici regionali, sulla base di parametri e criteri che parimenti sono individuati o specificati "dall'alto" e che, essendo imperniati (almeno con riferimento alle assegnazioni ordinarie) su elementi soltanto quantitativi, quali il numero degli studenti e il numero degli istituti, non consentono di tenere conto del potenziale effettivo e del reale livello di intraprendenza di ciascuna scuola.

Mentre le risorse statali attribuite senza vincoli di destinazione sono piuttosto scarse e malamente distribuite, quelle derivanti da finanziamenti ulteriori, pubblici e privati, quand'anche cospicue generalmente non possono essere destinate in maniera autonoma dalle istituzioni scolastiche, trattandosi per lo più di risorse vincolate all'attuazione di iniziative o progetti specifici⁽⁴⁷⁾.

Quanto poi alla capacità delle istituzioni scolastiche di reperire risorse finanziarie mediante il conseguimento di entrate proprie, questa non deve essere sopravvalutata.

Da un lato, infatti, sono davvero poche – e si incontrano quasi esclusivamente nel secondo ciclo dell'istruzione – le scuole in grado di ricavare proventi dalla vendita di beni o servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche, o addirittura dallo sfruttamento di diritti d'autore; e comunque, dove pure sussiste la possibilità di effettuare alienazioni o forniture a terzi, la natura dei beni e dei servizi vendibili e la modesta quantità degli stessi sono tali in genere da rendere difficile per le istituzioni scolastiche l'intrapresa di attività particolarmente redditi-

(47) Come del resto si ricava facilmente dal citato art. 6, c. 4, d.P.R. n. 233/1998.

zie ⁽⁴⁸⁾.

Invero, alla scarsezza conclamata delle entrate proprie delle scuole si potrebbe parzialmente rimediare quantomeno permettendo a tutte le istituzioni scolastiche di fissare e di riscuotere corrispettivi adeguati per l'erogazione delle attività formative extracurricolari; mentre, con esclusivo riferimento al secondo ciclo dell'istruzione, che non è soggetto alla regola costituzionale della gratuità, parrebbe auspicabile l'introduzione di un sistema di rette riscosse autonomamente dagli istituti scolastici e destinate immediatamente al loro funzionamento, le quali almeno in parte potrebbero essere determinate dalle singole scuole ed essere commisurate concretamente alle diverse offerte formative confezionate da ciascuna istituzione.

D'altro lato, la ridotta capacità degli istituti scolastici di finanziarsi da soli va imputata anche al rigore e all'invasione delle numerose disposizioni contabilistiche recate dal più volte menzionato d.i. n. 44/2001, che ai sensi dell'art. 21, comma 14, della legge n. 59/1997 avrebbe dovuto limitarsi a dettare solamente "istruzioni generali" in materia di gestione amministrativo-contabile delle scuole e che, invece, si è tradotto nell'adozione di un vero e proprio regolamento di contabilità delle istituzioni scolastiche ⁽⁴⁹⁾.

Si tratta, in effetti, di un regolamento assai dettagliato, che imbriglia molto l'autonomia negoziale delle istituzioni scolastiche e ne irrigidisce sensibilmente i meccanismi operativi, sebbene per fortuna, in ossequio a quanto disposto dall'art. 14, commi 1 e 6, del d.P.R. n. 275/1999, sia ormai scomparsa definitivamente qualsiasi forma di controllo preventivo sui singoli atti e provvedimenti delle scuole ⁽⁵⁰⁾.

(48) Come sembra confermare l'art. 21, c. 3, d.i. n. 44/2001, stabilendo che "qualora i proventi non coprano tutti i costi previsti il consiglio di istituto dispone l'immediata cessazione della vendita di beni e delle attività a favore di terzi".

(49) In proposito, v. pure l'art. 14, c. 3, d.P.R. n. 275/1999, nonché l'art. 1, c. 1, lett. a), d.P.R. 4 agosto 2001, n. 352, il quale, in seguito all'emanazione del d.i. n. 44/2001, ha sostituito l'art. 12, c. 4, dello stesso d.P.R. n. 275/1999.

(50) Si noti tuttavia che, a norma dell'art. 14, c. 7, del medesimo d.P.R., "i provvedimenti adottati dalle istituzioni scolastiche, fatte salve le specifiche disposizioni in materia di disciplina del personale e degli studenti, divengono definitivi il quindice-

Per acquisire immediata consapevolezza di come le norme in questione possano essere talmente rigorose e minuziose da comprimere pesantemente l'autonomia finanziaria delle scuole – in realtà con riguardo alle spese prima ancora che alle entrate – basti considerare ad esempio il divieto imposto alle istituzioni scolastiche di partecipare a società di capitali, “fatta salva la costituzione e la partecipazione a consorzi, anche costituiti nella forma di società a responsabilità limitata”⁽⁵¹⁾.

Più in generale, non sembra possibile giudicare rispettosa dell'autonomia funzionale delle scuole una regolamentazione di conio ministeriale così dettagliata e penetrante, calata “dall'alto” e concepita per essere applicata rigidamente e indistintamente alla gestione amministrativo-contabile di qualsiasi istituzione scolastica.

Nel decreto interministeriale si trova una distribuzione capillare delle competenze relative all'attività negoziale delle scuole, in particolare tra il dirigente scolastico e il Consiglio di istituto⁽⁵²⁾, e si rinviene persino una nutrita serie di articoli dedicati a singoli tipi di contratti e di altri negozi giuridici⁽⁵³⁾, a conferma della presenza di un tasso molto elevato di burocratizzazione dell'attività gestionale, che parrebbe incompatibile non soltanto con il riconoscimento alle scuole di un'autonomia di carattere funzionale, ma finanche con l'attribuzione alle stesse di un'autonomia di natura meramente organizzativa e aziendale.

Nel Titolo V del regolamento è compiuta, infine, un'ulteriore limitazione dell'autonomia amministrativa e contabile delle istituzioni scolastiche, attraverso la previsione che ai controlli “interni” di cui all'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, provveda un “Collegio dei revisori dei conti” nominato dall'ufficio scolastico regionale e composto da tre membri, de-

simo giorno dalla data della loro pubblicazione nell'albo della scuola”, a meno che entro detto termine i soggetti interessati propongano reclamo allo stesso organo che ha adottato l'atto, nel qual caso l'atto diventa definitivo a seguito della decisione sul reclamo oppure, qualora la decisione non intervenga tempestivamente, in esito al decorso del termine di trenta giorni dalla data di presentazione del reclamo.

(51) Art. 31, c. 2, d.i. n. 44/2001.

(52) V. segnatamente artt. 32 e 33.

(53) V. art. 37 ss.

signati rispettivamente il primo dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il secondo dal Ministero dell'economia e delle finanze e il terzo dai competenti enti locali d'intesa tra loro ⁽⁵⁴⁾.

3.4. *L'eteronomia organizzativa*

Ebbene, le osservazioni appena formulate consentono di giungere rapidamente all'individuazione del problema di fondo dell'autonomia delle scuole, che risiede, come si dovrebbe essere già compreso, nel mancato riconoscimento agli istituti scolastici della capacità di autodisciplinare in maniera significativa la propria organizzazione. Le carenze di autonomia finanziaria e contabile delle scuole rappresentano infatti un aspetto o, se si vuole, un riflesso particolarmente appariscente di una ben più vasta incompiutezza strutturale dell'autonomia scolastica, che consiste nell'impossibilità per gli istituti di disciplinare autonomamente, almeno in parte, la composizione, le competenze e le regole di funzionamento dei propri organi.

Sotto questo profilo, come si è già spiegato, non si può certo parlare dell'esistenza di uno spazio apprezzabile di "autonomia organizzativa" delle istituzioni scolastiche, le quali, da un lato, sono titolari di una sfera di autonomia considerevole in merito all'organizzazione del servizio di istruzione (adottando al riguardo anche regolamenti) ma, dall'altro, sono sprovviste quasi totalmente del potere di autodeterminare la propria organizzazione, ossia del potere di organizzare da sole – nell'ovvio rispetto del principio di legalità sancito dall'art. 97 Cost. – le forme di estrinsecazione della propria personalità giuridica.

La trasformazione delle scuole statali in enti pubblici funzionali è stata condotta, per vero, in un modo del tutto singolare, poiché l'attribuzione della personalità giuridica alle scuole non è stata accompagnata da una riforma delle norme fondamentali concernenti la loro organizzazione (contenute tuttora in grande prevalenza nel testo unico approvato con il d.lgs. n.

(54) V. artt. 57 ss. d.i. n. 44/2001.

297/1994, segnatamente per quanto attiene alla composizione, alle competenze e alle regole di funzionamento degli organi collegiali degli istituti), seguendo un metodo che, a ben vedere, non sarebbe stato adeguato nemmeno alla creazione di un ente strumentale dello Stato. L'unico ed elementare spazio di auto-determinazione organizzativa riconosciuto alle scuole riguarda l'articolazione dei loro uffici, che il d.P.R. n. 275/1999 ha chiesto alle istituzioni scolastiche di riorganizzare, "tenendo conto del nuovo assetto istituzionale delle scuole e della complessità dei compiti ad esse affidati, per garantire all'utenza un efficace servizio", e assicurando "comunque modalità organizzative particolari per le scuole articolate in più sedi" ⁽⁵⁵⁾.

È facile accorgersi, poi, come l'utilizzo di un tale metodo di "entificazione" abbia determinato in radice una duplice compressione dell'autonomia delle scuole, le quali in un solo colpo si sono viste disconoscere qualsiasi spazio di autonomia statutaria e regolamentare in merito alla propria organizzazione e, per effetto del mantenimento del loro vecchio modello organizzativo, non hanno visto diminuire adeguatamente la propria "statualità" strutturale in confronto al passato. Le varie norme di attuazione dell'art. 21 della legge n. 59/1997, dove sono intervenute sull'organizzazione delle istituzioni scolastiche, lo hanno dunque fatto in linea di continuità con il precedente modello, mantenendo o talora riproducendo, sotto nuove spoglie, l'intimo legame organizzativo delle scuole con l'amministrazione periferica del Ministero dell'istruzione (la quale pertanto non è stata smantellata e nemmeno ridimensionata in maniera significativa, sebbene siano state in parte modificate le sue articolazioni e siano state mutate le denominazioni dei suoi organi e delle sue strutture).

Basti pensare, in proposito, al ruolo cardinale rivestito nell'organizzazione delle scuole dagli uffici scolastici regionali, i quali, come parzialmente si è già visto sopra, definiscono gli organici delle istituzioni scolastiche e assegnano ad esse non soltanto le risorse finanziarie ma anche le risorse di personale,

(55) Art. 14, c. 4, d.P.R. n. 275/1999.

esercitando le connesse competenze in materia di reclutamento, di mobilità e in parte pure di illeciti disciplinari dei dipendenti delle scuole, e avendo altresì la legittimazione passiva in materia di contenzioso del personale scolastico ⁽⁵⁶⁾. Inoltre, agli Uffici scolastici regionali fanno capo i Collegi dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche, come si è già evidenziato, e presso i medesimi uffici sono costituiti i nuclei di valutazione competenti a sindacare i risultati dell'attività gestionale dei dirigenti delle scuole ⁽⁵⁷⁾.

L'amministrazione scolastica statale ⁽⁵⁸⁾ è quindi rimasta una protagonista assoluta dell'organizzazione delle scuole, avendo sinora dovuto cedere il passo – alle Regioni, agli enti locali e alle stesse istituzioni scolastiche – solamente con riferimento ai compiti di programmazione e di organizzazione della rete scolastica, nonché alle funzioni concernenti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione delle scuole, le quali sono esercitate dalle Province o dai Comuni in attuazione degli strumenti di programmazione, su proposta degli istituti interessati e comunque previa intesa con questi ⁽⁵⁹⁾.

La “statalità” delle istituzioni scolastiche, del resto, si ripercuote anche sul piano dei rapporti processuali, spettando infatti ancora all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza e la difesa delle scuole in tutti i giudizi “davanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali” ⁽⁶⁰⁾.

Come si è già avuto modo di porre in evidenza, l'aspetto dell'organizzazione delle scuole che più di ogni altro stride con

(56) Oltre alle disposizioni già citate in relazione a questi temi, si vedano l'art. 137, c. 1, d.lgs. n. 112/1998, l'art. 5 d.P.R. n. 233/1998, l'art. 15 d.P.R. n. 275/1999, l'art. 75, c. 3, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, l'art. 22, c. 3, l. 28 dicembre 2001, n. 448, e l'art. 8, c. 3, d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319, che ha ripreso in larga misura il contenuto dell'art. 6, c. 3, d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347.

(57) V. art. 25, c. 1, d.lgs. n. 165/2001.

(58) Rispetto alla quale è ancora troppo debole il ruolo degli organi collegiali territoriali della scuola, la cui tormentata riforma, recata dal d.lgs. 30 giugno 1999, n. 233, non è stata peraltro tuttora applicata.

(59) V. art. 138, c. 1, e art. 139, c. 1, d.lgs. n. 112/1998, art. 4, c. 2, d.P.R. n. 233/1998 e art. 14, c. 5, d.P.R. n. 275/1999.

(60) V. l'art. 1, c. 1, lett. b), d.P.R. n. 352/2001, che ha aggiunto il comma 7-bis all'art. 14 d.P.R. n. 275/1999.

la natura funzionale o comunitaria della loro autonomia è senza dubbio rappresentato dal fatto che le comunità scolastiche non possono esprimere i capi di istituto, diversamente da quanto accade nelle Università, dove i Rettori sono scelti “dal basso” tra i docenti degli Atenei.

L’istituzione scolastica non può scegliere la persona incaricata della direzione della scuola e, simmetricamente, non ha neppure il potere di valutarne l’operato al fine di decidere se rinnovarle o non rinnovarle l’incarico, o addirittura revocarglielo. Il dirigente scolastico, dunque, non risponde del proprio operato nei confronti degli organi collegiali dell’istituzione, ma ne risponde davanti a organi esterni ed estranei alla comunità scolastica dallo stesso amministrata, ossia davanti agli organi periferici del Ministero dell’istruzione.

In questa maniera, si perpetua un modello di eteronomia organizzativa delle scuole che, se mai può apparire tollerabile con riferimento a un organo di controllo degli istituti scolastici, quale il Collegio dei revisori dei conti, certamente invece non appare tale con riferimento a un organo di amministrazione attiva così importante come il dirigente scolastico o capo di istituto. Si tratta, infatti, dell’organo di vertice monocratico di ciascuna istituzione, essenziale per la vita di ogni scuola e dotato di una somma considerevole di poteri gestionali ⁽⁶¹⁾, i quali peraltro in alcuni casi possono entrare in competizione o persino in conflitto con quelli degli organi collegiali esponenziali della comunità scolastica – in particolare con i poteri del consiglio di istituto – anche perché non sempre il riparto delle competenze tra gli organi delle scuole è fissato con chiarezza e precisione dalle varie norme.

Più in generale, non sembra compatibile con l’autonomia funzionale o sociale delle scuole – né a dire il vero appare rispettoso della regola del buon andamento dell’amministrazione sancita dall’art. 97 Cost. – che le istituzioni scolastiche non possano autodeterminare le proprie dotazioni organiche, non possano reclutare il proprio personale di ruolo, docente, ammi-

(61) V. art. 25, c. 2 e ss., d.lgs. n. 165/2001.

nistrativo, tecnico e ausiliario, e non possano gestire integralmente le vicende del rapporto di lavoro dei propri dipendenti⁽⁶²⁾.

Con specifico riguardo al reclutamento del personale, va poi precisato che soltanto per gli insegnanti e tutt'al più per i dirigenti scolastici il mantenimento di competenze statali può essere giustificato dall'esigenza di assicurare al servizio dell'istruzione *standard* di qualità uniformi sull'intero territorio nazionale. Questa esigenza, tuttavia, potrebbe essere agevolmente temperata con le istanze autonomiste delle scuole introducendo per dette categorie di personale un meccanismo di assunzione composito, fondato sul necessario possesso di un'abilitazione o di un'idoneità di valore nazionale da parte degli aspiranti all'impiego (come d'altronde avviene nelle scuole paritarie, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. g), della legge n. 62/2000) e sull'effettuazione di scelte autonome da parte di ciascun istituto scolastico (si pensi al modello delle "chiamate" dei professori universitari negli atenei).

In ultimo, va osservato invece che non sembra particolarmente lesiva dell'autonomia delle scuole l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, operata dal recentissimo d.lgs. 19 novembre 2004, n. 286, in attuazione della legge n. 53/2003⁽⁶³⁾. Infatti, i compiti di valutazione, di supporto e di studio attribuiti all'INVALSI⁽⁶⁴⁾ non incidono direttamente sull'organizzazione delle scuole, trovano sicuramente giustificazione nella necessità di garantire al servizio pubblico determinati *standard* qualitativi e di efficacia (tant'è che pure le scuole paritarie "sono soggette alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione", in base all'art. 1, comma 5, della legge n. 62/2000) e, soprattutto, non privano le scuole medesi-

(62) V. ancora, in particolare, art. 15 d.P.R. n. 275/1999 e art. 8, c. 3, d.P.R. n. 319/2003.

(63) Della quale si vedano specialmente l'art. 1, c. 3, lett. b), e l'art. 3.

(64) "Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione", in precedenza denominato "Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione" e nato dalla riforma del Centro europeo dell'educazione realizzata dal d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258.

me del compito di individuare i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti da ciascuna di esse, in relazione agli obiettivi prefissati, e di procedere quindi autonomamente alla verifica della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento ⁽⁶⁵⁾.

Fatto salvo quanto appena osservato riguardo alla valutazione del servizio di istruzione, nel bilancio dell'autonomia delle scuole va dunque registrato un pesante passivo sotto le voci "auto-organizzazione" e "destatalizzazione".

Le capacità auto-organizzative degli istituti scolastici sono pressoché inesistenti e il tasso di "statalità" della loro organizzazione è ancora troppo elevato. La "misura" di eteronomia organizzativa delle scuole è largamente straripante rispetto all'esigenza di assicurare determinati *standard* di servizio pubblico alle prestazioni del sistema di istruzione e per alcuni aspetti, come si è visto, essa risulta esuberante finanche al cospetto dei modelli di organizzazione tipici degli enti strumentali (in genere tali enti non hanno la capacità di nominare i propri organi di vertice, ma la loro autonomia non è limitata sino al punto di non consentire loro di reclutare da soli il proprio personale e di gestire integralmente le vicende del rapporto di lavoro dei propri dipendenti).

È il caso di evidenziare, infine, che la situazione testé descritta non pare destinata a migliorare, a vantaggio dell'autonomia funzionale o sociale delle istituzioni scolastiche, neppure nella prospettiva di una "regionalizzazione" dell'organizzazione delle scuole, dischiusa dalla Corte costituzionale con la nota sentenza del 13 gennaio 2004, n. 13 ⁽⁶⁶⁾.

Anzi, laddove l'esplicazione della potestà legislativa regionale in materia di istruzione, ai sensi dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118, comma 1, Cost., dovesse coinvolgere anche

(65) Oltre agli artt. 1 e 3 d.lgs. n. 286/2004, si vedano art. 21, c. 9, ultimo periodo, l. n. 59/1997 e artt. 4, c. 4, secondo periodo, e 10, c. 1 e 2, d.P.R. n. 275/1999.

(66) V. pure art. 34, c. 2, del d.d.l. di riforma della Parte Seconda della Costituzione approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, dove si prevede che alle Regioni spetti la potestà legislativa esclusiva nella materia "organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

l'organizzazione degli istituti scolastici (determinando innanzitutto, stando alla decisione della Corte costituzionale, l'attribuzione a organi amministrativi regionali della funzione di definire le dotazioni organiche dei singoli istituti e di assegnare a questi le risorse di personale), l'ansia delle Regioni – o, meglio, di alcune di esse – di “impossessarsi” dell'istruzione potrebbe prendere il sopravvento e condurre, magari in maniera surrettizia, persino a una fase di ulteriore compressione dell'autonomia sociale o comunitaria delle scuole.

4. Osservazioni conclusive

Lo studio delle disposizioni normative sull'autonomia delle scuole rivela quindi un marcato squilibrio tra l'ampia “misura” di autonomia di offerta formativa e di interazione con il contesto riconosciuta alle singole istituzioni scolastiche, da un lato, e le loro modeste capacità finanziarie e soprattutto auto-organizzative, dall'altro.

È sorprendente, invero, come le scuole siano dotate di una sfera consistente di capacità progettuale, tipica delle autonomie sociali o comunitarie, ma siano sprovviste quasi totalmente del potere di autodeterminare la propria organizzazione. Ciascuna istituzione, insomma, è chiamata a specificare e differenziare il proprio volto funzionale, in relazione ai valori, alle vocazioni, agli interessi e ai bisogni specifici condivisi dalla propria comunità di riferimento, ma non ha poi la possibilità di differenziare, in relazione al volto peculiare e distintivo in tal modo delineato, la composizione, le competenze e le regole di funzionamento dei propri organi.

L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche è dunque riconosciuta in maniera adeguata con riguardo alla sua ragion d'essere, alle sue finalità e ai suoi aspetti sostanziali, come emerge chiaramente dalla missione e dai compiti istituzionali attribuiti alle scuole. Essa, tuttavia, non è corredata dall'attribuzione alle scuole di un fascio essenziale di poteri di auto-organizzazione, i quali dovrebbero invece costituire gli

strumenti naturali per la realizzazione dei fini specifici di ciascuna istituzione. La “misura” di eteronomia organizzativa degli istituti scolastici, sotto alcuni profili, è addirittura superiore a quella che generalmente contraddistingue gli enti pubblici strumentali.

Il Piano dell’offerta formativa di una scuola, in fondo, rappresenta una sorta di statuto funzionale della singola istituzione o, per meglio dire, la prima parte di uno statuto ideale la cui seconda parte – quella cioè dedicata agli organi dell’istituzione e alle loro competenze – è tuttavia definita, indistintamente per ogni scuola, dalla legge e da altre fonti normative statali.

L’autonomia delle istituzioni scolastiche ha indubbiamente un carattere sociale o comunitario da un punto di vista sostanziale, ma le riforme degli ultimi anni non hanno ancora determinato un taglio netto del cordone ombelicale che per oltre un secolo ha tenuto legata l’organizzazione delle scuole statali alla vecchia amministrazione ministeriale dell’istruzione pubblica.

Di fronte all’evidenza di simili asimmetrie e dissonanze, appare allora quasi scontata la richiesta che alle istituzioni scolastiche siano riconosciuti spazi di autonomia organizzativa equivalenti a quelli riconosciuti da tempo alle Università degli studi o, quantomeno, a quelli riconosciuti più di recente alle istituzioni artistiche e musicali dal d.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132, emanato in attuazione dell’art. 2, comma 7, lett. *f*), della legge 21 dicembre 1999, n. 508; e che pertanto anche le scuole, ovviamente nel rispetto del principio di legalità, siano chiamate ad adottare propri statuti, propri regolamenti di organizzazione e propri regolamenti di finanza e di contabilità.

Al tempo stesso, però, prima di chiudere il presente contributo, bisogna porre attenzione al fatto che l’autonomia delle istituzioni scolastiche può ben dirsi “incompiuta”, sinora, con riguardo non solo alle incompiutezze addebitabili alle norme di riforma, ma pure a quelle rintracciabili in concreto nell’applicazione delle medesime norme da parte delle scuole.

Si vuole sottolineare, in breve, che le scuole in grande prevalenza non hanno ancora esercitato pienamente l’autonomia di offerta formativa e di interazione con il contesto riconosciuta

loro dalle norme.

Esistono infatti molti “POF-fotocopia”, riciclati da una scuola all’altra con qualche lieve aggiustamento, oppure Piani dell’offerta formativa esili, sciatti e insignificanti, dai quali comunque non è dato di evincere alcuna identità culturale e progettuale specifica delle singole istituzioni, rispondente ai valori e alle esigenze peculiari di ciascuna comunità scolastica.

Le scuole, inoltre, in genere interagiscono tra loro e con gli altri soggetti istituzionali presenti sul territorio molto meno di quanto le stesse già oggi sarebbero concretamente in grado di fare, trascurando così di sviluppare appieno il loro specifico ruolo sociale e culturale all’interno della comunità locale di riferimento.

Gli è che nella società civile e nelle stesse scuole, come si è osservato dietro, non si è ancora realmente diffusa e radicata un’autentica concezione funzionale o sociale dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, la cui diffusione e il cui radicamento appaiono invece indispensabili ai fini di un decollo definitivo della riforma autonomista. Le scuole e le comunità scolastiche, quindi, non si sono ancora adoperate per sfruttare sino in fondo tutte le potenzialità racchiuse nelle norme di riforma.

Da questo angolo visuale, allora, potrebbe anche apparire prematuro il riconoscimento alle istituzioni scolastiche di autonomia statutaria e di autonomia regolamentare in merito all’organizzazione delle scuole, sembrando opportuno che, prima di vedere incrementate le proprie capacità, esse acquisiscano piena consapevolezza della natura sociale o comunitaria della propria autonomia ed esercitino completamente i poteri che finora sono stati ad esse riconosciuti, sia pure entro i limiti angusti costituiti dalle risorse finanziarie messe a loro disposizione, scarse e malamente distribuite.

In effetti, come si è osservato precedentemente, le norme sulle istituzioni scolastiche, almeno nella fase attuale della loro applicazione, appaiono assumere una funzione più “promozionale” che autenticamente “ricognitiva” delle istanze autonomiste delle scuole statali.

Si può così immaginare che le medesime norme, di fronte a

una realtà scolastica non ancora del tutto matura per accollarsi integralmente il peso e la responsabilità dell'autonomia e rispettando dunque, a ben vedere, le stesse istanze autonomiste rese oggetto di "promozione", abbiano scelto per ora di limitare il processo di riforma solamente a una sua prima fase, per mettere intanto alla prova le nuove istituzioni autonome.

Come che sia, appare innegabile che le scuole, per essere in grado di rivendicare in maniera credibile il riconoscimento di spazi ulteriori di autonomia funzionale o sociale, dovranno cominciare a svolgere con pienezza, per quanto possibile, la missione e i compiti istituzionali attribuiti loro dalle disposizioni vigenti; e che, d'altra parte, servirebbe a poco il riconoscimento alle istituzioni scolastiche della capacità di caratterizzare e diversificare la propria organizzazione in assenza di una reale differenziazione, a monte, dei progetti educativi, culturali e sociali delle scuole, posto che la prima dovrebbe essere strumentale alla seconda.

Quando però le scuole e le comunità scolastiche avranno acquisito completa coscienza del proprio ruolo e della ragione d'essere della propria autonomia, esse potranno rivendicare consapevolmente e motivatamente il riconoscimento di nuovi poteri autonomi; e non sembra che a quel punto l'ordinamento giuridico potrà esimersi ancora a lungo, innanzitutto, dal riconoscere alle istituzioni scolastiche adeguati poteri auto-organizzativi, che consentano loro di "destatalizzare" la propria organizzazione nella massima "misura" possibile.