

INTRODUZIONE

La soddisfazione dei nuovi bisogni socio-culturali pone oggi l'esigenza di "inaugurare" una dinamica del servizio scolastico organizzata e programmata all'interno di una politica sociale e partecipata del territorio, il quale viene a costituire non solo l'ambito spaziale su cui lo Stato esercita i suoi poteri, ma anche la parte costitutiva di tutti gli enti detti appunto "territoriali": Regioni, Province e Comuni.

La realtà territoriale, divenuta nel tempo viva e complessa, si propone come ambito in cui collocare ed individuare una serie di bisogni corrispondenti alla varietà degli aspetti socio-culturali che la caratterizzano quale sistema. L'aspetto territoriale, dunque, non può più essere valutato in modo disgiunto dai problemi formativi ed educativi, in quanto il territorio si elabora e si plasma alla luce dei concetti di apprendimento e di formazione della persona.

Conseguentemente, si avverte come sempre più improcrastinabile la realizzazione di una crescente "destatalizzazione" del settore dell'istruzione, da effettuarsi tramite un autentico processo di decentramento amministrativo funzionale al pluralismo autonomistico delle Istituzioni scolastiche; da qui la necessità di rivedere ruoli e competenze dei principali soggetti istituzionali preposti all'istruzione, in particolare all'interno delle Regioni a statuto ordinario.

Un primo tentativo di organizzazione dei rapporti tra Stato ed Enti territoriali nel settore scolastico, fu effettuato con una serie di decreti legislativi negli anni Settanta del secolo scorso, il cui effetto, però, fu limitato al trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative in tema di assistenza scolastica e di istruzione artigiana e professionale, in ossequio al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative frutto del combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. nel testo allora vigente.

Si dovette attendere la legge delega n. 59/1997 per registrare una svolta efficace nel processo di definizione degli assetti istituzionali tra Stato ed Enti territoriali; in particolare, nel settore in esame, il sud-

detto provvedimento portò a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche le quali, con l'acquisto della personalità giuridica, si videro conferire funzioni precedentemente esercitate dall'amministrazione statale e, soprattutto, ampia autonomia per il loro esercizio.

L'autonomia affiancata al decentramento normativo e amministrativo è stata confermata anche nelle recenti disposizioni di riordino dell'intero sistema scolastico, che suddividono il percorso formativo in tre distinti cicli.

Da ultimo, la riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, oltre al riconoscimento dell'autonomia scolastica, ha ribadito ulteriormente l'importanza della gestione della istruzione pubblica a livello territoriale, lasciando tuttavia in capo allo Stato la determinazione dei criteri e dei livelli *standard* atti a garantire una certa uniformità e una parità di condizioni su tutto il territorio nazionale.

L'istruzione, quale strumento fondamentale per lo sviluppo non solo culturale, ma anche economico e sociale di un popolo, trova il suo campo d'esplicazione nella scuola, la quale si configura come un'istituzione dalle molteplici funzioni, influenzata da regole e ordinamenti che si sono modificati nel corso degli anni e che sono ancora in continuo divenire.

Il dibattito che ha animato il susseguirsi, nel tempo, di diverse normative ha evidenziato la presenza di contraddizioni, mancanze e interferenze nel sistema dell'istruzione, costantemente in tensione tra spinte accentratrici in nome dell'"unità culturale" del Paese ed esigenze di decentramento delle relative funzioni agli Enti territoriali, in omaggio al riconoscimento e alla tutela della "diversità culturali" proprie di ciascun ambito locale.

Il conferimento operato con la legge n. 59/1997 non si basa sul principio di completezza dei trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni, così come previsto dalla precedente legge delega n. 382/1975, ma sul diverso e più complesso criterio della generalità, caratterizzato dalla funzione razionalizzatrice del principio di sussidiarietà, inteso come criterio generale di distribuzione delle funzioni sia tra soggetti pubblici (territoriali o locali), sia tra soggetti pubblici e privati.

Negli ultimi anni, in particolare, abbiamo assistito ad un (tentativo di) superamento del centralismo scolastico, e contemporaneamente alla nascita di un sistema di istruzione articolato, nel quale ogni singola e autonoma Istituzione scolastica è in grado di darsi propri modelli organizzativi, gestionali e disciplinari, con margini di determinazione

sempre più elevati, vincolati soltanto dall'obbligo di soddisfare *standard* qualitativi fissati a livello nazionale.

L'autonomia scolastica è stata concepita dal legislatore come strumento di valorizzazione delle strutture e delle potenzialità interne alla scuola, allo scopo di responsabilizzare l'intera Comunità scolastica, intesa come realtà aperta e integrata nel territorio a servizio della società e come luogo di mediazione con le esigenze generali del Paese.

I singoli istituti si rendono, così, protagonisti della gestione degli interventi educativi, da svolgere in cooperazione e coordinamento con gli altri soggetti istituzionali.

All'interno del nuovo sistema di istruzione e formazione, le componenti coinvolte più da vicino nel processo di cambiamento (Istituzioni scolastiche ed Enti locali), per svolgere le proprie funzioni con efficacia, efficienza ed economicità, devono possedere cultura, professionalità e risorse (finanziarie, strumentali, umane) e devono essere capaci, nel rispetto reciproco dei propri ambiti di competenza e delle funzioni specifiche, di individuare campi di azione che richiedono lavoro in comune, condividendone obiettivi, scelte, decisioni nell'interesse della comunità scolastica e territoriale.

Il confronto, la ricerca continua del dialogo, la negoziazione e la condivisione delle operazioni da compiere e dei risultati da conseguire, rappresentano le condizioni necessarie perché si realizzi l'effettiva integrazione tra tutti i soggetti territoriali coinvolti nei processi formativi.

L'autonomia delle Istituzioni scolastiche, dopo una prima difficile fase attuativa, non deve più quindi essere intesa come un nuovo modello organizzativo-burocratico-gestionale, bensì come un prezioso strumento mediante il quale perseguire efficacemente il valore del pluralismo e i bisogni della comunità di riferimento di cui l'Istituzione è diretta espressione.

L'autonomia scolastica, dunque, genera fluidità e responsabilità, soppiantando la rigidità propria di un sistema centralistico burocratico-ministeriale, ormai non più compatibile con l'attuale assetto costituzionale. La sfida è ancora aperta.

CAPITOLO I

IL DECENTRAMENTO DELLE FUNZIONI E L'ASSETTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI ISTRUZIONE

SOMMARIO: 1. Il decentramento delle funzioni amministrative e la garanzia del principio unitario in materia di istruzione. – 2. La revisione della Costituzione e la continua ricerca di un difficile equilibrio tra norme generali e livelli essenziali uniformi. – 3. Il principio di sussidiarietà quale nuovo modello di riferimento nel rapporto tra cittadini e amministrazione.

1. Il decentramento delle funzioni amministrative e la garanzia del principio unitario in materia di istruzione

Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso uno dei principali problemi del sistema scolastico era rappresentato dall'eccessiva burocratizzazione dovuta al perdurante accentramento di funzioni in capo all'amministrazione statale. La distribuzione delle competenze in materia scolastica che si è andata delineando, dopo i decreti delegati degli anni Settanta, riservava agli organi centrali e periferici dello Stato ancora numerose competenze, finendo per comprimere il principio del decentramento regionale che si andava affermando¹.

Da qui è scaturita l'esigenza di un intervento del legislatore che, attraverso una ridefinizione complessiva dei rapporti tra centro e periferia, riconoscesse alle Regioni (e agli Enti locali) tutte le competenze necessarie a garantire l'indispensabile raccordo tra scuola e Comunità locali.

Una svolta verso la soluzione di tale questione è rappresentata dal

¹ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, 2004, 50.

progetto di legge 19 gennaio 1989² il quale, per la prima volta, propone l'idea di un sistema di competenze amministrative nella gestione dell'istruzione a tre livelli: il livello delle scuole (cui conferire ampia autonomia), il livello degli istituti regionali di ricerca (cui attribuire compiti di valutazione), il livello ministeriale (cui attribuire funzioni di programmazione e coordinamento)³.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537, in particolare, conferendo delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che avrebbero dovuto dare attuazione all'autonomia scolastica (didattica, organizzativa e finanziaria), riprende organicamente il suddetto progetto introducendo una novità che costituisce una decisa frattura rispetto alla precedente configurazione degli Istituti scolastici come organi dell'amministrazione statale periferica, ossia l'attribuzione ad essi della personalità giuridica⁴.

Pur se la delega viene fatta scadere senza pervenire ad un risultato concreto, la strada verso l'autonomia è ormai irreversibilmente aperta.

Infatti, dopo l'infruttuoso tentativo appena menzionato, la legge 15 marzo 1997, n. 59, porta a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche le quali, con l'acquisto della personalità giuridica, si vedono trasferire funzioni precedentemente esercitate dall'amministrazione statale e, soprattutto, ampia autonomia per il loro esercizio⁵. La *ratio* della riforma, che è ben individuata nell'art. 21 – il qua-

² Si tratta del progetto di legge avanzato dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione on. Galloni e recante "Norme sull'autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull'amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione". Si ricorda, a riguardo, anche la proposta "Boдрato" del 1981 che attribuiva una certa autonomia alle Istituzioni scolastiche ed è a tali principi che si ispirò l'appena citato primo disegno di legge sulla riforma dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche.

³ Cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino, 2002, 7.

⁴ Come rileva A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, Bologna, 1998, 447, "è in tale ottica che si collocano le norme sull'autonomia scolastica contenute nell'art. 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Questa, che inaugura una linea di tendenza che collega il risanamento della finanza pubblica alla riforma degli apparati amministrativi, pone una serie di disposizioni volte a riformare le strutture ministeriali ed a ridurre, attraverso apposite misure di semplificazione, il carico burocratico che grava sui cittadini; coerentemente con tale impianto, la legge pone una serie di disposizioni, volte a realizzare una riforma in senso anticentralistico ed antiburocratico del servizio di istruzione, che sono quelle volte a riconoscere l'autonomia delle Istituzioni scolastiche".

⁵ Per una ricostruzione di carattere generale della legge n. 59/1997, nella ormai ricca bibliografia, cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Tori-

le fa riferimento ad un processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema formativo – testimonia il progressivo distacco in atto tra Stato e scuola e la contemporanea emersione di quest'ultima come istituzione dotata di una propria identità e di proprie regole; in tale contesto, emerge l'organizzazione preposta al suo svolgimento, l'Istituto scolastico, inteso come luogo istituzionale in cui si svolge il processo formativo ed in cui opera la comunità formata da docenti, allievi e famiglie⁶.

Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni amministrative in generale, l'art. 1, comma 2, legge n. 59/1997 rovescia il precedente principio di attribuzione⁷ statuendo che sono conferiti alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle relative comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori esercitati da qualsiasi organo dello Stato.

no, 1998, 156 ss.; V. CERULLI IRELLI, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Agg. soc.*, 1998, 743 ss.; A. FOSSATI, *Gli Enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, 49 ss.; E. BALBONI, *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, in *Impresa e Stato*, 1998, 51 ss.; B. BENEDINI, *Una nuova Pubblica Amministrazione per le imprese*, *ivi*, 43 ss.; C. SANGALLI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, *ivi*, 32 ss.; S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 417 ss.; A. ZITO, *Riforma dell'amministrazione, ordinamento Comunitario e principio di responsabilità: prime riflessioni in margine alla legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 673 ss.; A. NATALINI, *Una riforma amministrativa senza partiti?*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, 5 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Reg.*, 1997, 329 ss.; ID., *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera*, in *Reg.*, 1998, 229 ss.; M. CLARICH, *Per l'amministrazione scatta l'ora della riforma. La vera sfida è la burocrazia*, in *Il Sole 24 Ore*, marzo 1997, 80 ss.; A. PIZZORUSSO, *Un utile contributo per riscrivere le regole ma restano i rischi di un approccio demagogico*, *ivi*, 82 ss.; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Reg.*, 1997, 749 ss.

⁶ Cfr. M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. dir.*, 1999, 434.

⁷ Come si è visto in precedenza, prima della legge n. 59/1997, lo Stato era chiamato a trasferire alle Regioni, a norma del primo comma dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative nelle materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla loro potestà legislativa (concorrente), nonché a delegare alle stesse altre funzioni amministrative ai sensi del comma 2, dell'art. 118, Cost. Per quanto riguarda gli Enti locali, era predominante il sistema dell'attribuzione di funzioni da parte dello Stato, sia attraverso la determinazione delle funzioni di cui all'art. 128 Cost., sia attraverso l'attribuzione diretta di quelle funzioni che, pur rientrando nelle materie previste dall'art. 117 Cost., si caratterizzavano per l'interesse esclusivamente locale. A ciò si aggiungeva la possibilità, di cui al comma 3, dell'art. 118, Cost., che la Regione delegasse gli Enti locali per l'esercizio di funzioni amministrative di propria competenza.

Tale nuovo assetto, anticipando la filosofia innovatrice della riforma costituzionale, comporta la rottura del principio del parallelismo tra gli artt. 117 e 118 Cost.⁸, con conseguente rafforzamento del sistema autonomistico regionale, non solo sotto il profilo dell'esercizio delle funzioni amministrative, ma anche per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni normative, come si desume dal combinato disposto dell'art. 2, comma 2⁹, e dell'art. 4, comma 3, lett. f)¹⁰ della legge n. 59/1997, che attribuisce esplicitamente a tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di conferimento di funzioni amministrative il potere di adottare norme per regolarne l'attuazione o l'esercizio¹¹.

L'ulteriore attuazione dell'ordinamento regionale operato con la legge n. 59/1997 non si basa sul principio di completezza dei trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni, così come inteso dalla legge delega del 1975, ma sul diverso e più complesso criterio della generalità¹². La differenza si rinviene nel fatto che, mentre il d.P.R. n. 616/1977 operava un completo ed indifferenziato trasferimento alle Regioni di funzioni in precedenza facenti capo ad altri soggetti, sia pure nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 Cost., la legge n. 59/1997 prevede un più articolato meccanismo di conferimenti verso il sistema degli

⁸ Secondo C. DESIDERI, G. MELONI, *Presentazione*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/1997*, Milano, 1988, 9, la legge n. 59/1997, rovesciando a livello amministrativo l'art. 117 Cost. ha completamente mutato il contesto iniziale su cui innestare e sviluppare il processo dei conferimenti, poiché il rovesciamento del principio di attribuzione non si limita a rompere il parallelismo di cui all'art. 118 Cost. ma indirettamente può scatenare effetti a catena sul tradizionale assetto previsto nella Costituzione, in virtù della nuova modalità derivante dal conferimento. Per questo che E. CHELI, *Intervento*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *op. cit.*, 36, non esita ad affermare che la legge in commento costituisce "probabilmente la legge ordinaria dotata del più alto potenziale costituzionale che sia stata varata nel Paese in questo dopoguerra, dal momento che con questa legge si abbandona definitivamente il modello amministrativo a matrice centralista che ha retto l'Italia fin dal primo impianto dello Stato nazionale".

⁹ A norma del quale la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle Regioni e dagli Enti locali.

¹⁰ Secondo cui i conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra cui quello di omogeneità, "tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo".

¹¹ Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 94.

¹² Cfr. L. TORCHIA, *Art. 1*, in G. FALCON (a cura di), *op. cit.*, 17.

Enti territoriali e locali. In particolare, sono previste delle esclusioni dai trasferimenti le quali attengono, oltre che alle materie che rimangono allo Stato (art. 1, commi 3 e 4), anche ai compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti¹³ (comma 4, lett. a)) e ai compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio, nonché alle funzioni da trasferire alle Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della medesima legge¹⁴.

Ma ciò che caratterizza maggiormente il sistema introdotto dalla legge n. 59/1997 è la sussistenza di una riserva indeterminata di competenza¹⁵, la quale deriva dall'applicazione del criterio direttivo cardine dell'impianto posto dal suddetto provvedimento, ossia il principio di sussidiarietà. Infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della medesima legge, nelle materie di cui all'art. 117 Cost., le Regioni, in conformità ai propri ordinamenti, conferiscono alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; ai sensi del comma 3, i conferimenti di funzione avvengono nel rispetto, in primo luogo (lett. a)), del princi-

¹³ Sulle Autorità indipendenti si v. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, Bologna, 2005; G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti e regioni tra vecchio e nuovo Titolo V della Costituzione: alcuni elementi di discussione*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 617-667; A. RIVIEZZO, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2005, 321-340; L. BRUNETTI, *Dagli "ordinamenti sezionali" alle "autorità indipendenti": verso una nuova concezione dell'amministrare*, in *Dir. ec.*, 2005, 335-348; M. CLARICH, *Le autorità indipendenti nello "spazio regolatorio": l'ascesa e il declino di un modello*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1035-1073; L. SAURINO, *Brevi note in materia di autorità amministrative indipendenti*, in *Quad. reg.*, 2004, 145-159; P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, 2003, 149-151; S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; S. NICCOLAI, *Indipendenze ed autorità nell'ordine costituzionale*, Pisa, 1994; A. PERINI, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1994, 92 ss.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, 27 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, 5 ss.; N. LONGOBARDI, *Le "Amministrazioni indipendenti": profili introduttivi*, in *Scritti in memoria di M. Nigro*, II, Milano, 1991, 180 ss.

¹⁴ Da notare che la modalità di trasferimento delle funzioni consiste nel delineare ed individuare le attribuzioni che restano allo Stato, anziché indicare quelle da trasferire; in altre parole, il trasferimento ha carattere generale in quanto lo Stato si riserva soltanto l'esercizio dei compiti espressamente attribuiti. Sul tema si v. altresì B. CARAVITA, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in www.federalismi.it, 3/2006.

¹⁵ A. POGGI, *op. ult. cit.*, 98.

pio di sussidiarietà, mediante “l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e Comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”. La sussidiarietà, dunque, come si avrà modo di puntualizzare nel prosieguo del presente lavoro, opera sia a livello orizzontale, determinando il trasferimento prioritario alle formazioni sociali (famiglie, associazioni e Comunità) di quelle funzioni del cui esercizio esse siano in grado di assumersi adeguatamente le responsabilità pubbliche, sia a livello verticale nel senso che, in ambito *sub*-regionale, l’attribuzione delle funzioni ad un ente è informato al criterio della vicinanza, territoriale e funzionale, al cittadino¹⁶.

Il principio di completezza, pur previsto alla lett. *b*) del comma 3, dell’art. 4, risulta, così, subordinato alla preventiva realizzazione della sussidiarietà, determinando l’attribuzione alla Regione, oltre che delle funzioni di programmazione, solo dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi di quest’ultimo criterio ed operando, quindi, come clausola residuale a favore della Regione quale ente di governo.

In definitiva, il “nucleo essenziale” del passaggio da un ordinamento regionale improntato al criterio della completezza di trasferimenti ad uno informato al principio della generalità va individuato nella funzione razionalizzatrice del principio di sussidiarietà, inteso come criterio generale di distribuzione delle funzioni sia tra soggetti

¹⁶ Sulla connessione tra territorialità e funzionalità si v. M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo nella legge n. 59/1997 e nella sua prima attuazione. Riflessioni su una riforma “a Costituzione invariata”*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999, 57, secondo cui il principio di sussidiarietà introdotto con la legge n. 59/1997 ha una duplice connotazione: funzionale e territoriale. La prima richiede che funzioni e compiti siano allocati al livello territoriale cui l’interesse comunitario inerisce e che, perciò, appare funzionalmente il più idoneo a soddisfarlo; la seconda implica che i destinatari del processo di decentramento siano individuati sulla base del grado di localizzazione dell’esercizio delle funzioni e dei compiti che ne costituiscono oggetto e della maggiore vicinanza territoriale possibile dei soggetti cui essi sono devoluti. Nello stesso senso si v. G. D’ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione nella legge n. 59/1997*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 20; A. FOSSATI, *Gli Enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione dell’attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, 50-51.

pubblici (territoriali o locali), sia tra soggetti pubblici e privati. Per questo motivo, se l'impianto delineato dalla legge n. 59/1997, da un lato, costituisce il completamento dell'ordinamento regionale, con la definitiva attribuzione alle Regioni delle funzioni amministrative, dall'altro, pone anche un sistema di limitazioni a tali conferimenti a vantaggio, non più dello Stato, ma degli Enti locali come istituzioni più vicine ai cittadini¹⁷.

Comunque è doveroso sottolineare che il meccanismo della distribuzione delle competenze governato dal criterio della sussidiarietà deve altresì tenere conto anche del principio unitario, il quale, desumibile dall'art. 33 Cost., impone che le singole scuole, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali concorrano, ciascuno, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti consentiti dalle proprie risorse, al raggiungimento e alla determinazione degli obiettivi di un sistema scolastico che deve rimanere unitario¹⁸.

I principi di delega di cui all'art. 12 svelano il deciso intento di una riorganizzazione complessiva dell'amministrazione statale all'insegna di una corrispondenza effettiva tra struttura ed esercizio della funzione¹⁹;

¹⁷ Così A. POGGI, *op. ult. cit.*, 100.

¹⁸ Un altro aspetto saliente della legge n. 59/1997, sottovalutato dai decreti del 1974, consiste nel fatto che al decentramento delle funzioni amministrative viene congiuntamente abbinata una riforma dell'apparato amministrativo. Infatti il Capo II della suddetta legge contiene 5 macro-oggetti di delega: la riforma della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, il riordino degli enti pubblici, la riforma degli strumenti di valutazione e di controllo dell'attività amministrativa, la riforma della ricerca scientifica e tecnologica e il completamento della riforma del pubblico impiego.

¹⁹ Per un'analisi del processo di trasformazione della P.A. indotto dalla legge n. 59/1997, si v. A. POGGI, *op. ult. cit.*, 104 ss., *ivi* ulteriori riferimenti. In questa sede preme segnalare quanto segue: tra i principi di cui all'art. 12 spiccano l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali interne alle singole amministrazioni e la riorganizzazione delle strutture di primo livello, anche mediante l'istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo (punto *g*), la riorganizzazione delle attività statali decentrate, d'intesa con le Regioni (punto *i*), il riordino delle residue strutture periferiche provinciali all'insegna dell'accorpamento strutturale e funzionale in vista di una più agevole fruizione da parte del cittadino (punto *l*). Inoltre, l'opera di riorganizzazione degli enti pubblici dovrà essere informata ad una razionalizzazione efficiente del sistema tramite la soppressione di enti inutili e la riconduzione all'amministrazione di enti per i quali non sia necessaria l'autonomia in relazione alla funzione da assolvere (art. 14, comma 1, lett. *a*)), tramite la privatizzazione completa di enti che non assolvano a funzioni di rilevante interesse pubblico e la trasformazione in enti pubblici economici di enti che abbiano bisogno di un'elevata autonomia finanziaria (art. 14, comma 1, lett. *b*)). Altro importante elemento del riassetto del sistema è costituito dalla delega sulla riforma degli strumenti di valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa (art. 17), la quale implica il passaggio dal sistema dei controlli sulla legittimità degli atti ad

si tratta, più specificamente, di una riorganizzazione che consenta di delineare le strutture organizzative in ragione delle funzioni loro affidate, invertendo la logica uniformante di strutture statali potenzialmente in grado di assolvere a qualunque compito. Dunque, al principio della uniformità strutturale, la legge n. 59/1997 sostituisce il diverso principio della pluralità dei modelli organizzativi in relazione alle specifiche funzioni e compiti spettanti a ciascuna amministrazione.

In definitiva, con il provvedimento in esame si è voluta superare l'idea di un mero decentramento territoriale, il quale avrebbe potuto comportare una semplice sostituzione del tradizionale dirigismo statale con una nuova forma di dirigismo regionale, per puntare, invece, ad un equilibrio tra le varie forme di amministrazioni (territoriali e non).

In effetti, esiste una connessione reciproca tra i conferimenti di funzioni amministrative e la riforma dell'amministrazione statale in quanto, da un lato, i primi rischierebbero di rimanere inattuati se non accompagnati da una contestuale trasformazione dell'amministrazione statale, centrale e periferica, mentre, dall'altro, la riuscita di quest'ultima riforma dipende dalla incisiva trasformazione del sistema degli Enti territoriali²⁰.

Scendendo nel dettaglio del tema che maggiormente interessa in questa sede, si osserva che il disposto della legge n. 59/1997, attuato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, porta a compimento il procedimento di decentramento delle funzioni amministrative iniziato con il d.P.R. n. 616/1977, giungendo a modificare significativamente l'assetto di competenze precedente il quale, come è noto, assegnava alle Regioni le sole materie dell'assistenza scolastica e (in parte) dell'istruzione artigianale e professionale²¹.

L'organizzazione del sistema di governo della scuola che ne deriva appare caratterizzato da un accentuato policentrismo²²: il Ministero,

un sistema di valutazione del rendimento dell'attività finalizzato alla diminuzione dei costi e al potenziamento dei diritti dell'utenza. Infine, va segnalato l'altro tema rilevante considerato dalla legge n. 59/1997, ossia la riforma del pubblico impiego ed in particolare la privatizzazione dello stesso (art. 11, comma 4, lett. a)), tema che implica le questioni della trasformazione complessiva dell'impiego pubblico e della politica dei trasferimenti del personale connessa ai conferimenti di funzioni.

²⁰ Cfr. A. POGGI, *op. ult. cit.*, 110.

²¹ Per un approfondimento sul tema cfr. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112/1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/1997*, cit., spec. il commento degli artt. 135-147.

²² Cfr. a riguardo M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, cit., 434; ID., *La scuola come organizzazione amministrativa: il*

nelle sue articolazioni centrali e periferiche, pur non essendo del tutto privato di funzioni di gestione²³, appare prevalentemente investito di funzioni di indirizzo, programmazione, controllo, valutazione; in particolare, ad esso è attribuita la determinazione degli obiettivi educativi generali e la fissazione di *standard* di qualità di livello nazionale (art. 21, comma 7, legge n. 59/1997), la definizione dei criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica, le funzioni di valutazione del sistema scolastico e soprattutto quelle relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato²⁴ (art. 137, d.lgs. n. 112/1998²⁵).

Per quanto riguarda le Regioni e gli Enti locali, ad essi sono attribuite funzioni relative a tre ambiti: quello delle attività connesse e strumentali al servizio scolastico vero e proprio, quello del governo dello svilup-

dibattito istituzionale sulla riforma dell'ordinamento dell'istruzione, in L. BENADUSI, R. SERPIERI (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Bari, 2000, 197, in cui si parla di una riforma "a mosaico" scaturente dal disposto dell'art. 21, legge n. 59/1997; nello stesso senso A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 73, secondo cui al c.d. monopolio dello Stato si è sostituito il sistema nazionale di istruzione fondato sui principi del pluralismo e del policentrismo e strutturato in maniera composita secondo un modello "a rete" in seno al quale sono chiamati ad operare, in modo integrato, Stato, Regioni, Enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie ed enti di supporto. Si verrebbero così a realizzare le considerazioni di S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, 215-216, per il quale la scuola italiana non è più un servizio statale, ma un servizio collettivo pubblico o nazionale appartenente al genere delle strutture a rete. In tal senso, il sistema scolastico, per le sue dimensioni, per le sue caratteristiche di servizio pubblico a rete, per la natura e l'ampiezza del suo bacino d'utenza, va considerato un servizio autonomo di carattere "nazionale", piuttosto che "statale". In altre parole, per la scuola si deve riconoscere che, alla stessa stregua del servizio sanitario nazionale o di quello statistico, si tratta di un sistema dove l'organizzazione è diffusa su diversi soggetti distribuiti sul territorio ed il centro deve svolgere un'attività di standardizzazione piuttosto che intromettersi quotidianamente nella gestione amministrativa.

²³ Sono escluse dall'attribuzione alle Istituzioni scolastiche le funzioni in materia di personale il cui esercizio sia legato ad un ambito territoriale più ampio di quello di competenza della singola Istituzione o che richiedano garanzie particolari in relazione alla tutela della libertà di insegnamento; restano, inoltre, ferme alcune competenze in materia disciplinare, mentre rimangono attribuite allo Stato le funzioni di cui agli artt. 137, comma 2, e 138, comma 3, d.lgs. n. 112/1998.

²⁴ Secondo A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, cit., 11, l'attribuzione di tali funzioni in ambito finanziario allo Stato creerebbe le premesse, soprattutto in ambito di assegnazione, per l'insorgere di problemi di coordinamento con l'attività di programmazione assegnata, invece, alle Regioni.

²⁵ Sul tema si v. anche A. CORPACI, *Art. 137*, in G. FALCON (a cura di), *op. cit.*, 460 ss.

po della scuola, rispetto al quale ad essi è affidato il compito di agire sul quadro generale dell'offerta formativa sul proprio territorio con la costituzione della rete scolastica, e, infine, quello della gestione amministrativa del servizio²⁶.

Vengono così delegate alle Regioni nuove ed importanti funzioni, soprattutto in tema di programmazione²⁷; in particolare, vengono delegate la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lett. *a*) e quella della rete scolastica (art. 138, comma 1, lett. *b*), le quali vanno predisposte attraverso formule concordate e partecipate con le Istituzioni scolastiche²⁸.

Inoltre anche a Comuni e Province vengono trasferite, ai sensi dell'art. 139, funzioni rilevanti sul piano della programmazione, quali l'istituzione, soppressione e l'aggregazione di scuole nonché la redazione dei piani di utilizzazione di edifici e delle attrezzature, sia pure previa intesa con le Istituzioni scolastiche²⁹.

Per quanto riguarda queste ultime, si osserva che l'attribuzione delle funzioni viene specificata nell'art. 21, comma 1, legge n. 59/1997, il quale prevede che, ai fini della realizzazione della autonomia delle Istitu-

²⁶ Cfr. M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, cit., 435.

²⁷ Le altre funzioni delegate alle Regioni, ai sensi dell'art. 138, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, riguardano la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, la determinazione del calendario scolastico, i contributi alle scuole non statali, le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

²⁸ La formula della concertazione tra Regioni ed Istituzioni scolastiche nella definizione delle politiche di formazione per il territorio è ribadita al comma 1 dell'art. 1 del *Regolamento sull'autonomia delle Istituzioni scolastiche* di cui al d.P.R. n. 275/1999, secondo cui queste ultime "interagiscono tra loro e con gli Enti locali promovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione". Sul tema specifico cfr. C. MARZUOLI, *Art. 138*, in G. FALCON (a cura di), *op. cit.*, 463 ss.

²⁹ Le altre funzioni trasferite agli Enti locali (in particolare alle Province, per ciò che attiene all'istruzione secondaria superiore e ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola), ai sensi dell'art. 139, d.lgs. n. 112/1998, sono relative alla redazione dei piani di organizzazione della rete delle Istituzioni scolastiche, alle attività di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con *handicap* o in situazione di svantaggio, alla sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti, alle iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite, alla costituzione, ai controlli e alla vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale. Ancora sul tema si v. C. MARZUOLI, *op. ult. cit.*, 467 ss.

zioni scolastiche, sono progressivamente attribuite loro le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione nel rispetto, comunque, del principio unitario ("fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato")³⁰.

Alle Istituzioni scolastiche viene affidato il compito di definire l'azione educativa e didattica della scuola; proprio allo scopo di consentire loro di modellare il percorso formativo, esse vengono dotate di forme di autonomia di notevole spessore, anche se indirizzate al raggiungimento di determinati obiettivi fissati dalla legge n. 59/1997 e ancorate agli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e agli *standard* di livello nazionale (art. 21, comma 7)³¹.

In particolare, per quanto riguarda l'autonomia didattica, come sarà evidenziato più approfonditamente in seguito, il comma 9, dell'art. 21 specifica che essa, pur finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale d'istruzione – nel rispetto della libertà d'insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere – si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, nonché in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi, nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. Da notare che prima della legge in esame le scuole godevano di una certa autonomia in materia solo in forza della possibilità di sperimentazione introdotta dai decreti delegati del 1973, la quale, però, doveva essere espressamente autorizzata dal Ministero.

In merito all'autonomia organizzativa³², ai sensi del comma 8, dell'art. 21, essa risulta finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, al-

³⁰ Cfr. a riguardo R. TADIELLO, *Commento all'art. 21 della legge n. 59/1997. La scuola come modello di gestione autonoma*, in *Nuova rass.*, 1997, 1835 ss.

³¹ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. ult. cit.*, 59.

³² Sul tema, in generale, si v. S. PIAZZA, *Note minime a prima lettura in tema di organizzazione del sistema di istruzione, autonomia scolastica e libertà d'insegnamento*, in *Amm. it.*, 2004, 1143-1169; L. BENADUSI, F. CONSOLI, *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna, 2004; G. REMBADO, F. ROSSI, *Autonomia organizzativa*, Brescia, 2001.