

PER UNA DISCUSSIONE “CHIARIFICATRICE” SULL'AUTONOMIA SCOLASTICA

di Gianfranco Purpi

=====

1: A tutt'oggi, pur in presenza di una ben precisa Legge Delega di riferimento strutturale da cui promana l'autonomia scolastica (la L.n.59 del 1997), dai confini sufficientemente chiari (se letta con attenzione e con onestà intellettuale); e pur in regime consolidato del conseguente Regolamento di attuazione di tale Legge (il noto D.P.R.n.275 del 1999); prosegue irrefrenabile l'interpretazione variegata e multiforme del concetto di autonomia scolastica stessa e dell'espressione cardine seguente (che si rinviene all'art.1 di tale Regolamento):

“”Le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale...(...)...””

Ad evitare che tale espressione possa dar luogo (come da molte parti si è già registrato) a letture interpretative stravaganti (di scarsa attendibilità giuridica) e prive di riscontri oggettivi nel contesto linguistico della Legge n.59/97 e del D.P.R.n.275/99 (anche considerati alla luce del dettato inerente del Titolo V/art.117 della Costituzione);

crediamo opportuno proporre qui di seguito (ed a queste ancorarsi) delle considerazioni e delle citazioni relative a tali normative, che non possono non sollecitare al riguardo condivisibili spunti di chiarificazione.

2: Premesso quanto sopra, innanzitutto richiamiamo e riportiamo qui di seguito, virgolettata, la seguente fondamentale enunciazione legislativa inerente l'analisi che verremo a svolgere:

“” ...(...)... Gli organi collegiali...(della scuola di Stato:n.d.r.)... sono istituiti ,a livello di circolo,di istituto,distrettuale,provinciale e nazionale,...(...)...al fine di realizzare ...(...)...la partecipazione alla gestione della scuola ...(...)... nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo, direttivo e docente...(...)...””

(art.1/D.P.R. n.416/74; come altresì ribadito dal Testo Unico contenuto nel [Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297](#); nonché come riproposto testualmente anche dalle successive norme di legge comunque di riferimento, tra cui il Regolamento dell'autonomia scolastica/D.P.R. n.275/99; nonché la L.n.53/2003 ed il correlato D.L.vo n.59/2004).

Risulta così evidente che le istituzioni scolastiche ed i diversi Organi e dipendenti delle istituzioni scolastiche statali possono progettare, programmare e determinare LA REALIZZAZIONE DELLE PROPRIE ESPRESSIONI FUNZIONALI DI AUTONOMIA AMMINISTRATIVA ORGANIZZATIVA E DIDATTICA PREVISTE DALLA LEGGE, soltanto nei limiti, negli ambiti, nelle aree, nei vincoli, nei poteri decisorii e nei confini fissati dalle norme giuridiche fondamentali strutturali della Legge/Delega n.59/1997 e del relativo D.P.R. applicativo n.275/1999 definito, così, Regolamento dell'Autonomia Scolastica.

Infatti, tali Legge e Decreto ultimi citati si pongono quali fonti di diritto entro cui SOLTANTO può prendere corpo e legittimazione di gestione istituzionale tale stessa

autonomia scolastica, che risulta legiferata, così (con unanime convenire, in questo, della più consolidata giurisprudenza), quale "autonomia" a tratto giuridico "limitato" e quindi non attribuita giuridicamente per "fini generali".

In questo senso, è dunque essenziale considerare che:

-a) L'art.1 di tale D.P.R.n.275/1999, era venuto a presupporre testualmente, a fondamento di ogni sua altra successiva enunciazione, che *"...(...)...Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate...(...)..."* (art.1/D.P.R.n.275/1999).

-b) L'art.21 della L.n.59/1997, prima ancora, era venuto a fissare chiaramente i seguenti fondamenti giuridici di riferimento generativo:

-§: *"...(...)...Le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione...(...)... sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche...(...)... con uno o più regolamenti da adottare...(...)... ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche ...(...)...fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonchè gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato."* (art.21 della L.n.59/1997).

-§: *"...Le istituzioni scolastiche ...(...)...hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale"* (art.21 della L.n.59/1997).

-§: *"...L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico...(...)...fermi restando ...(...)... il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi"* (art.21 della L.n.59/1997).

3: Conseguentemente, risulta evidente che la garanzia di un'autonomia gestionale ed organizzativa interna in prospettiva di "fini generali"; non attiene né alla natura giuridica/ordinamentale e né alla struttura istituzionale dell'Ente/Scuola e quindi di ogni data istituzione scolastica; dato che chiaramente la Legge assegna e delega a ciascuna istituzione stessa, in chiave autonomistica, soltanto l'esercizio di "talune" residue sue funzioni di gestione amministrativa, organizzativa e didattica.

In altre parole, resta immutato (anche dopo l'entrata in vigore di questa "autonomia scolastica" a "tratto limitato") il carattere pubblicistico dell'assetto organizzativo interno e di ogni correlata attività istituzionale relativi ad ogni data istituzione scolastica di Stato, mentre ne risultano modificati soltanto taluni strumenti gestionali (quelli, per l'appunto, fissati espressamente dalla premessa Legge/Delega n.59/1997); registrandosi soltanto entro questi limiti e confini, la qualificazione giuridica soggettiva e la configurazione istituzionale dell'Ente/Scuola (dunque, il suo specifico particolare profilo connotante di "personalità giuridica").

L'autonomia organizzativa della Scuola di Stato, così, altro non risulta oggettivamente (alla luce delle precise anzidette definizioni delle norme di legge che la fondano, la generano e la regolamentano) che una maggiore *flessibilità gestionale*, compressa entro tali stessi limiti e

confini ; e quindi non assurge affatto, per ciò stesso, ad incondizionata *libertà autonoma di gestione per "fini generali"*.

Ciò, che risulta oltremodo emergente anche sul piano della gestione dell'autonomia didattica e progettuale, laddove la legge viene (testualmente) chiaramente a specificare (nel testo dell'art.8 del suddetto D.P.R. di regolamentazione della stessa autonomia, n.275/1999) che:

-#: "''' Definizione dei curricoli

1. Il Ministro della Pubblica Istruzione, ...(...)... definisce a norma dell'articolo 205 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, ...(...)...per i diversi tipi e indirizzi di studio:

- a) **gli obiettivi generali del processo formativo;**
- b) **gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;**
- c) **le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte ore annuale;**
- d) **l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;**
- e) **i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curricolo;**
- f) **gli standard relativi alla qualità del servizio;**
- g) **gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi...(...)..."''' (Art.8 del D.P.R.n.275/99);**

Peraltro, si consideri (nello stesso tempo e per lo stesso motivo) che:

-#: "''' 1:...(...)...Ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente,...(...)... nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico.

2: L'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni."''' (art.1 del D.L.vo n.297/94) ;

-#: "''' I docenti hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell'attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento"''' (art.16 del D.P.R. n. 275/99) ;

-#: (Come riportato,altresi, in quest'ultimo D.P.R.n.275/99:Regolamento dell'autonomia); "'''...(...)...Art.16

Coordinamento delle competenze

1. Gli organi collegiali della scuola garantiscono l'efficacia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nel quadro delle norme che ne definiscono competenze e composizione.

2. Il dirigente scolastico esercita le funzioni di cui al decreto legislativo 6 marzo 1998, n. 59, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali.

3. I docenti hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell'attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento. ...(...)..." (D.P.R. n.275/99).

#: -§: (Citando dal CCNL 24/07/2003) , risulta istituzionalmente acclarato che:

""CAPO IV - DOCENTI

...(...)...

ART. 24 – FUNZIONE DOCENTE

(art.38, comma 3, del CCNL 4-8-1995 ed art.23 del CCNL 26-5-1999)

1. La funzione docente, realizza il processo di insegnamento/apprendimento volto a promuovere lo sviluppo umano, culturale, civile e professionale degli alunni, sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi dell'istruzione.

2. La funzione docente si fonda sull'autonomia culturale e professionale dei docenti; essa si esplica nelle attività individuali e collegiali e nella partecipazione alle attività di aggiornamento e formazione in servizio.

3. In attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico – didattici, il piano dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio - economico di riferimento.

ART. 25 – PROFILO PROFESSIONALE DOCENTE

(art.23 del CCNL 26-5-1999)

1. Il profilo professionale dei docenti è costituito da competenze disciplinari, psicopedagogiche, metodologico-didattiche, organizzativo-relazionali e di ricerca, tra loro correlate ed interagenti, che si sviluppano col maturare dell'esperienza didattica, l'attività di studio e di sistematizzazione della pratica didattica. I contenuti della prestazione professionale del personale docente si definiscono nel quadro degli obiettivi generali perseguiti dal sistema nazionale di istruzione e nel rispetto degli indirizzi delineati nel piano dell'offerta formativa della scuola.

ART. 26 – ATTIVITÀ DI INSEGNAMENTO

(art.41 del CCNL 4-8-1995, interpretazione autentica in data 17-9-1997 dell'art.41 anzidetto ed art.24 del CCNL 26-5-1999)

1. Le istituzioni scolastiche adottano ogni modalità organizzativa che sia espressione di autonomia progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa.

2. Nel rispetto della libertà d'insegnamento, i competenti organi delle istituzioni scolastiche regolano lo svolgimento delle attività didattiche nel modo più adeguato al tipo di

studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine possono adottare le forme di **flessibilità** previste dal Regolamento sulla autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 – e, in particolare, dell'articolo 4 dello stesso Regolamento -, **tenendo conto della disciplina contrattuale. ...(...).”””** .

5: Aggiungiamo che la “Sequenza Contrattuale” del 17/luglio/2006 viene, TRA L'ALTRO, testualmente a riconoscere,determinare e disporre quanto segue virgolettato:

-§: “”” Art.2 – (Funzione docente)

1. Sono disapplicati l'art.7 -commi 5,6 e 7- e l'art.10 -comma 5- del d.lgs. 59/2004.

2. Nulla è innovato o modificato rispetto a quanto già previsto dagli artt.24 (funzione docente), 25 (profilo professionale) e 26 (attività d'insegnamento) del vigente CCNL Scuola e per quanto concerne l'organizzazione delle attività educative e didattiche che rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche.

...(...).”””

Art. 5 – (Anticipi nella scuola dell'infanzia)

1. Non essendo state definite le figure professionali,gli organici e gli accordi interistituzionali connessi all'introduzione “di nuove professionalità e modalità organizzative” di cui all'art.,comma 1,lettera e) della legge 28 marzo 2003 n.53, tutte condizioni necessarie per l'attivazione degli anticipi,non sussistono i presupposti perché il tema venga affrontato in sede di sequenza contrattuale.””” .

6: Conseguentemente, la comprensione dei significati della normativa suddetta di quest'ultima sequenza contrattuale (del 17/07/2006) al CCNL 24/07/2003, sollecita il dover richiamare le seguenti precedenti norme di legge e le conseguenti considerazioni esplicative,che la vengano a legittimare in modo inequivocabile:

-a) Già,l'art.43 del CCNL 24/07/2003 era venuto a recitare testualmente quanto riportiamo qui di seguito virgolettato:

“””ART. 43 – NORMA DI RINVIO

1. La disciplina di cui al presente e ai precedenti Capi è suscettibile delle modifiche che in via pattizia si renderanno necessarie in relazione all'entrata in vigore della legge n. 53/2003 e delle connesse disposizioni attuative.””””.

b) Prima ancora, l'art.2/comma 2 del D.L.vo 165 del 2001, era venuto a legiferare testualmente (tra l'altro) quanto riportiamo qui di seguito virgolettato:

“””...(...)...Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro ...(...)...possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili...(...)...””””.

c) La suddetta sequenza contrattuale del 17/07/2006 ha, altresì, provveduto a disapplicare le enunciazioni del comma 4, sia dell'art.7 che dell'art.10 del D.L.vo n.59/2004, laddove veniva prevista la possibilità di ricorrere a prestazioni d'opera con personale docente “esperto” esterno all'istituzione scolastica, in relazione al tempo scuola curricolare.

d) Come premesso, dunque, quest'ultima sequenza contrattuale del 17/07/2006 ha disapplicato gli effetti giuridici dell'art.7 -commi 5,6 e 7- e dell'art.10 -comma 5- del d.lgs. 59/2004, per quanto concerne l'istituzione specifica del profilo del docente “tutor”.

Pur nondimeno, la stessa sequenza contrattuale ha sancito testualmente che (sempre riguardo il vigente CCNL 24/07/2003) “””Nulla è innovato o modificato rispetto a quanto già previsto dagli artt.24 (funzione docente), 25 (profilo professionale) e 26 (attività d'insegnamento) del vigente CCNL Scuola e per quanto concerne l'organizzazione delle attività educative e didattiche che rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche””””.

Ciò, per cui, si capisce bene che risultano sempre da doversi prestare (chiaramente assegnate a tutti i docenti contitolari di ciascuna équipe pedagogica di classe, in prospettiva di assoluta paritetica corresponsabilità operativa) le diverse “funzioni di servizio” a carattere tutoriale che risultano comunque già comprese e riconoscibili nei diversi aspetti e nelle diverse competenze professionali (enunciati in questi ultimi articoli contrattuali 24,25 e 26) di tali funzione docente, di tale relativo profilo professionale degli insegnanti e di tali tutte attività di insegnamento.

Peraltro, si consideri sempre che la circolare ministeriale n.29 del 05/03/2004 (non soggetta a disapplicazione da parte della sequenza contrattuale in oggetto) veniva testualmente a ribadire che “””l'attività tutoriale non comporta l'istituzione di una nuova figura professionale, concretizzandosi invece in una funzione rientrante nel profilo professionale del docente””””.

d) In relazione alla problematica connessa alla sperimentazione della scolarizzazione anticipata nella scuola dell'infanzia, la sequenza contrattuale in questione (del 17/07/2006) è venuta a riconoscere perentoriamente come nel presente non sussistano le condizioni istituzionali atti a legittimare e consentire la realizzazione sperimentale di tale scolarizzazione, così come queste condizioni erano state previste vincolanti dall'art.2 (comma uno, lettera e)-) della Legge n.53 del 2003.

Nel contempo questa ultima sequenza è venuta a ritenere, peraltro, **tali condizioni istituzionali** (vale a dire: -definizione ed introduzione di “nuove figure professionali” da parte dello Stato; - adeguate forme di “organici”; e - specifiche conseguenti “modalità

organizzative”) assolutamente *“””necessarie per l’attivazione degli anticipi”””*; e, quindi, è venuta inderogabilmente a determinare (nello stesso tempo e per lo stesso motivo) che *“””non sussistono i presupposti perché il tema venga affrontato”””* (disapplicando, così, l’istituto degli anticipi nella scuola dell’infanzia).

In questo senso, la stessa sequenza contrattuale è venuta ad escludere che, nel presente, il Contratto di Lavoro abbia a poter prevedere legittimamente rapporti di lavoro dei docenti connotati dall’assegnazione a questi ultimi di alunni “anticipatari” di scuola dell’infanzia, ed abbia a consentire così la regolare scolarizzazione (anche se sperimentale) di questi ultimi alunni.

Successivamente, il Ministero della Pubblica Istruzione è venuto a ribadire e disporre perentoriamente (tra l’altro), con la recente Nota ministeriale prot.n.7265 del 31/08/2006 (sempre in ordine agli anticipi istituzionali di scuola dell’infanzia in questione), quanto riportiamo testualmente qui di seguito:

“”” ...(...)... Anticipi nella scuola dell’infanzia:

In assenza della definizione di nuove professionalità e modalità organizzative, condizione necessaria per l’attuazione dell’istituto degli anticipi, si è convenuto di non trattare tale tema in sede di sequenza contrattuale.

Pertanto mancano, allo stato, le condizioni che possono consentire a livello centrale l’adozione, in via generale, di provvedimenti autorizzativi degli anticipi. ...(...)... ”””.

In ogni caso, risulta chiaro che (nel presente) anche l’interpretazione più libertaria del concetto di autonomia scolastica, non potrebbe legittimare ed autorizzare una eventuale sperimentazione istituzionale di scolarizzazione anticipata di alunni di scuola dell’infanzia (che compiono tre anni dal primo gennaio al ventotto febbraio del 2007), nella misura in cui quest’ultima scolarizzazione di “anticipo” non trova regolamentazione nel vigente Contratto nazionale di Lavoro della scuola; e altresì considerato che il Ministero della Pubblica Istruzione è venuto perentoriamente a determinare (nella succitata sua nota prot.n.7265 del 31/08/2006) che *“””...(...)...Pertanto mancano, allo stato, le condizioni che possono consentire a livello centrale l’adozione, in via generale, di provvedimenti autorizzativi degli anticipi. ...(...)... ”””*

7: Sulla base di quanto abbiamo premesso in tutti i superiori punti, non si può che convenire con il noto giurista Prof. Sergio Auriemma, allorchè ci viene ad illustrare mirabilmente nel suo *Ipertesto Unico* (Tecnodid, Napoli, maggio 2006), quanto qui di seguito riportiamo virgolettato:

“””Il vocabolo *autonomia* (in senso etimologico: *autòs* + *nòmos* = sé stesso + legge = *darsi da sé una legge, un regola, un criterio di indirizzo*), riferito ad ente pubblico e nell'accezione giuridica, solitamente indica la facoltà per l'ente di realizzare le finalità istituzionali assegnategli *autoregolando* le proprie attività, senza ingerenze esterne.

Di per sé poco significativo, il termine acquista concretezza tramite apposite aggettivazioni, che specificano l'ambito e l'effettiva estensione delle *potestà autonomistiche* (es. autonomia "*organizzativa*" sarà la facoltà, di darsi liberamente una propria organizzazione interna, strutturale e operativa).

Tali nozioni, pressoché pacifiche in campo giuridico-amministrativo, mettono a nudo un eccesso di semplificazione (o forse di enfaticizzazione) in talune concezioni tendenti ad affermare che l'autonomia delle scuole si sostanzia nel poter liberamente fare *ciò che non è esplicitamente vietato* dalla legge, cioè nella libertà di agire senza altri vincoli o limiti o regole che quelle testualmente fissate da *divieti* codificati nell'ordinamento giuridico.

Analoghe semplificazioni, sul versante didattico-formativo, si mostrano altrettanto concettualmente deboli.

Anche in questo caso, a meno che si intenda trasmutare l'autonomia in *autoreferenzialità* (realizzabile a prezzo di oggettivo decadimento dell'equilibrio unitario del Sistema educativo e di una qualità formativa difficilmente apprezzabile in senso scientifico) è impensabile che lo sviluppo della flessibilità nelle offerte formative, pure largamente auspicabile e da incentivare, debba sostanzarsi nella libertà di svolgere l'azione educativo-didattica senza regole o limiti che i soli *divieti espliciti* imposti da una legge.

L'agire secondo *regole* (siano esse regole gestionali, organizzative, di sperimentazione metodologica o riferite ad innovazioni di contenuti formativi secondo le conquiste scientifiche) non è imposto dalla vigile presenza limitatrice di una legge, ma è suggerito principalmente dalla necessità di perseguire e raggiungere efficacemente gli *obiettivi* istituzionali.

Peraltro le regole, pur se rimesse alla libera determinazione di una istituzione per favorire ogni utile pluralismo progettuale, devono essere prestabilite e rese note (*trasparenza*), condivise nelle finalità (perché un ente pubblico persegue finalità assegnate da *norme generali*), nonché oggettivamente *verificabili* ex post, per sondarne *ragionevolezza* ed *efficacia*. ...(...)

Il culmine del processo normativo innescato a partire dalla legge-delega n. 59/1997, si può cogliere in due provvedimenti: il Regolamento dell'autonomia (D.P.R. n. 275/1999, successivamente modificato dal D.P.R. n. 352/2001) e la riforma dell'amministrazione scolastica centrale e periferica (D.P.R. n. 347/2000, successivamente modificato dal d.P.R. 11.08.2003. n. 319).

Il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 ha recato il regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Esso, in estrema sintesi e per ciascuna potestà o facoltà autonomistica entro i margini di *libertà* acconsentiti alle scuole ed i *vincoli* al riguardo espressamente richiamati, prevede:

- *l'autonomia didattica*, consistente nella facoltà di *regolare flessibilmente*: i tempi di insegnamento e svolgimento delle discipline e delle attività nel modo più adeguato al tipo di

studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni (*libertà*). La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata nel rispetto: della libertà di insegnamento, della libera scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema scolastico (*vincoli*).

– *l'autonomia organizzativa*, consistente nella facoltà di *organizzare flessibilmente*: l'impiego dei docenti, il calendario scolastico e l'orario complessivo del curriculum (*libertà*). La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata nel rispetto: degli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, delle competenze regionali sul calendario, della soglia di articolazione delle lezioni non inferiore a cinque giorni settimanali e nell'osservanza del monte-ore annuo per ciascuna disciplina (*vincoli*). Naturalmente la libertà di impiego dei docenti si imbatte in altro vincolo non esplicitato dal regolamento, derivante dalle regole del rapporto di lavoro fissate pattiziamente nei contratti collettivi.

– *l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo*, consistente nella facoltà di sviluppare, singolarmente o in associazione tra scuole, innovazioni metodologiche e disciplinari (*libertà*). La facoltà autonomistica dovrà essere esercitata: tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali; curando progettazione, aggiornamento e formazione professionale, ricerca valutativa, scambi documentali e di informazione, intese con altri soggetti istituzionali (organi statali; enti territoriali) e, qualora siano necessarie modifiche strutturali eccedenti la flessibilità curricolare assentita, attivando appositi progetti da sottoporre a valutazione ministeriale (*vincoli*).

– *il trasferimento di funzioni amministrative e gestionali alle scuole* (in materia di carriera scolastica e rapporti con gli alunni; amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie; stato giuridico ed economico del personale dipendente). Tra le attribuzioni trasferite alle singole scuole particolare importanza riveste quella concernente le *proposte* e le *intese* (cioè le decisioni concordate su di un piano di equiordinazione delle volontà formalmente espresse) con gli enti locali in materia di soppressione, istituzione, trasferimento di sedi, plessi e unità scolastica (v. art. 14, comma 5, che richiama l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 233/1998 sul dimensionamento).

Il regolamento sull'autonomia fa cenno (art. 1, comma 1) alla circostanza che le scuole sono "espressione di autonomia funzionale". La locuzione non deve trarre in inganno fino al punto di ritenere che l'attribuzione alla scuola di personalità ed autonomia ne modifichi il carattere di ente strumentale dello Stato e la trasformi in un ente autarchico.

Basti da un lato ricordare l'art. 1, comma 2, del d.lgs n. 29/1993 (ora trasfuso nell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001), che annovera gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative tra le "amministrazioni pubbliche"; dall'altro considerare che continuano a permanere connotazioni pubblicistiche della natura giuridica della scuola e del suo *modus operandi*, nonché vincoli derivanti dall'inserimento nell'apparato organizzativo statale (indirizzi, controlli, vigilanza, provvista di personale, provvista di risorse, ecc.).

L'attribuzione della personalità giuridica e la più ampia autonomia, dunque non hanno trasformato la scuola in un soggetto giuridico *indipendente e svincolato* dal sistema organizzativo-amministrativo statale (o provinciale, laddove vi sia inserimento nella struttura organizzativa di province dotate di autonomia speciale). Esse, piuttosto, hanno configurato le scuole come *centri di imputazione di situazioni e rapporti giuridici*, funzionalmente distinti da altri soggetti (amministrazione centrale, amministrazione periferica) operanti nel Sistema, secondo un modulo ben conosciuto in diritto pubblico (si vedano, in proposito, tra molte: Cons. Stato, Sez. V, n. 4850/2000; n. 2735/2000; n. 4586/2001).

Il concetto risulta espresso adeguatamente nella nota min. 09.11.2001, prot. n. 7267, dove si ricorda che l'attribuzione della personalità giuridica non fa comunque venire meno la natura di *organi dello Stato* delle istituzioni scolastiche.

Ulteriori conferme concettuali in proposito si possono desumere : dalla circolare n. 35 del 19.2.2001, in tema di rappresentanza e difesa in giudizio delle istituzioni scolastiche autonome da parte dell'Avvocatura dello Stato; dalla nota n. 275 dell'1.3.2002, che ripartisce tra singole scuole e Direzioni amministrative regionali dello Stato le competenze in materia di trattazione di pratiche per liti giudiziali; dalla nota n. 1665 del 19.05.2003, in tema di legittimazione processuale del Ministero (non delle singole scuole) nei giudizi civili di risarcimento danni per infortuni occorsi ad alunni.

Anche un intervento amministrativo esterno (indicazioni fornite dal Garante per la tutela dei dati personali nella determinazione resa il 26 luglio 2005 a proposito di Portfolio), nel precisare la necessità di adozione di un "regolamento" da parte del MIUR onde disciplinare il trattamento dei dati personali, ha messo in evidenza l'assenza della potestà regolamentare in capo alle singole **istituzioni scolastiche** e, quindi, la circostanza che le stesse, **dal punto di vista giuridico, non sono enti autonomi o strumentali svincolati dall'Amministrazione scolastica statale.**

Significative e illuminanti al riguardo - anche se riferite ad un Ente statale diverso dalla scuola (ma dotato di poteri autonomistici più intensi ed estesi) - sono le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 31/2006, nella quale si chiarisce che il vocabolo "Stato" deve ritenersi impiegato dall'art. 134 della Costituzione in un duplice significato : più ristretto quando esso viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, esso si pone come *"...conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost."*

In questa prospettiva - alla stregua del diritto vigente e tralasciando auspici "de iure condendo" - è da ritenere che le scuole di ogni ordine

e grado, sia pure dotate di personalità giuridica e di autonomia ed anche dopo la cosiddetta "costituzionalizzazione" di quest'ultima ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, continuano a far parte a pieno titolo del sistema organizzativo-ordinamentale statale, non sono funzionalmente svincolate e indipendenti dallo Stato, nè sono assimilabili alle Università degli Studi (dotate, invece, di autonomia più ampia, anche contabile-finanziaria e di potestà regolamentare).

La giurisprudenza ordinaria ha avuto numerose occasioni di soffermare l'attenzione sui profili giuridici dell'avvenuto potenziamento dell'autonomia delle scuole e sui risvolti che ciò comporta in termini di rapporti con l'Amministrazione scolastica statale.

Così, per fare un solo esempio, il Trib. di Agrigento, con sent. 1.2.2005, ha precisato che l'avvenuta *entificazione* (legge 59/97 e DPR 275/99) delle scuole non implica che tanto il potere disciplinare, quanto la gestione degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro con il personale scolastico si siano trasferiti all'istituzione scolastica-persona giuridica, continuando a far capo agli organi ministeriali centrali, ovvero decentrati sul territorio, che la esercitano per mezzo degli atti di gestione del rapporto di lavoro che il Dirigente Scolastico pone in essere come organo dell'amministrazione statale;

la conseguenza è che, anche a fini processuali, il datore di lavoro del personale scolastico continua ad essere lo Stato, nella sua personificazione del Ministero dell'Istruzione.

...(…)...

Infine, il decreto 01.02.2001, n. 44 ha recato il regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche", entrate in vigore a decorrere dal 1° settembre 2001 (v. art. 12, comma 4, d.P.R. n. 275/1999, come sostituito dall'art. 1 del d.P.R. 04.08.2001, n. 352).

Il quadro normativo d'insieme ha, successivamente, registrato ulteriori e consistenti novità.

Sul versante dell'ordinamento giuridico generale è intervenuta la legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, che ha riformato il Titolo V della Costituzione e, segnatamente, l'art. 117.

Il nuovo testo della Costituzione assegna allo Stato potestà legislativa *esclusiva* in materia di "norme generali sull'istruzione", mentre attribuisce alle Regioni potestà legislativa *concorrente* nella materia della "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

L'intersecarsi di materie tra loro sovrapponibili, attribuite a potestà legislativa (per una parte "esclusiva"; per un'altra "concorrente") di due diversi Soggetti istituzionali, con un intreccio che, a parere di quasi tutta la dottrina costituzionalista, appare concepito attraverso una regolazione che presenta qualche deficit di qualità e chiarezza, nonché l'assunzione in Costituzione del principio di salvezza della cd. "autonomia scolastica" (che è e resta, si badi, un'autonomia di tipo esclusivamente *funzionale*), quale presumibile *limite* all'esercizio delle potestà legislative (serve in proposito ricordare che la Corte costituzionale insegna che "limiti" sono quelli desumibili solo da legislazione primaria, sicché i limiti concernenti la cd. autonomia scolastica sarebbero solo quelli desumibili dall'art. 21 della legge n. 59/1997, non certo dal regolamento di cui al d.P.R. n. 275/1999), è impostazione che suscita numerosissime e non facili problematiche interpretative e applicative.

In estrema sintesi può dirsi che il nuovo assetto di poteri costituzionali, quanto alla materia "istruzione", vede assegnate: allo Stato la competenza nel determinare i "livelli essenziali delle prestazioni" e nel dettare le "norme generali" e i "principi fondamentali"; alle singole Regioni ogni altra competenza

Entrambi, Stato e Regioni, nell'esercizio delle loro competenze su questa stessa ed unica materia, devono far "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

L'intreccio tra le varie competenze è di non poco conto e rende impegnativa e non agevole l'analisi giuridica. Il criterio stesso della "materia", del resto, dopo la riforma del 2001, è divenuto un elemento molto meno significativo rispetto al passato. Infatti, per quanto qui interessa, l'istruzione è divenuta materia oggetto sia di potestà *concorrente* tra Stato e Regioni, sia di potestà *esclusiva* dello Stato (quanto alle norme generali). Acquistano maggiore peso e rilievo, pertanto, altri criteri di riparto (la competenza statutale in tema di livelli essenziali delle prestazioni; la competenza statutale in tema di principi fondamentali e di norme generali), che mirano ad assicurare il soddisfacimento di esigenze unitarie e non frazionabili, ma che, comunque, vanno esercitate in misura tale da non svuotare le autonomie regionali.

...(…)...

Nel frattempo la Corte costituzionale, assumendo in scrutinio norme di legge da confrontare con il vigente Titolo V della Costituzione, ha avuto occasione di **precisare** (sentenza n. 13 del 2004, nonché sentenze n. 34/2005, n. 37/2005, n. 279/2005) che **l'autonomia delle scuole "... non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare"**.

La Corte, in tal modo:

-§: ha escluso che l'autonomia delle scuole sia inquadrabile nello schema delle "libertà" costituzionali e sia, perciò, insofferente verso qualsiasi regolazione esterna fondata su titolo di legittimazione rinvenibile nella stessa Costituzione;

-§: ha enunciato un criterio interpretativo a maglie larghe che esige ulteriori approfondimenti ...(...)..., nè ha chiarito quale sia il soggetto istituzionale (Regione? Stato? singola scuola?) che possa far valere eventuali violazioni della sfera, tutelata e incompressibile, di autonomia.

Sul versante dell'ordinamento scolastico, infine, la legge 28 marzo 2003, n. 53, pubblicata in G.U. n. 77 del 2 aprile 2003 ed entrata in vigore a far data dal 17 aprile 2003, ha abrogato le precedenti leggi n. 9/1999 (sull'elevamento dell'obbligo di istruzione) e n. 30/2000 (sul riordino dei cicli) ed ha delegato il Governo ad adottare, nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Ai decreti attuativi è assegnato, tra l'altro, il compito :

- di una disciplina normativa che assicuri a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età;

- di ridefinire il sistema educativo di istruzione e di formazione, articolato nella scuola dell'infanzia (durata triennale), in un primo ciclo che comprende la scuola primaria (durata 5 anni) e la scuola secondaria di primo grado (durata 3 anni) e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale; tra i criteri direttivi è presente l'indicazione concernente *piani di studio personalizzati*, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, contenenti un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale ed una quota, riservata alle regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali;

- di dettare le norme generali sulla valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione e degli apprendimenti degli studenti;

- di regolare lo svolgimento dell'intera formazione dai 15 ai 18 anni, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, 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 che non costituiscono rapporto individuale di lavoro;

- di dettare norme sulla formazione iniziale dei docenti nonchè sulla formazione iniziale svolta negli istituti di alta formazione e specializzazione artistica, musicale e coreutica di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508, relativamente agli insegnamenti cui danno accesso i relativi diplomi accademici.

