



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "MEDITERRANEA"
DI REGGIO CALABRIA**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA, ECONOMIA E
SCIENZE UMANE**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO ED ECONOMIA" XXXIII CICLO**

**IL SISTEMA DI ISTRUZIONE. ATTUALITÀ E
PROSPETTIVE**

TESI DI DOTTORATO DI GIUSEPPA VADALÀ



COORDINATRICE: PROF.SSA CARMELA SALAZAR



TUTOR: PROF. ANTONINO MAZZA LABOCCETTA



ANNO ACCADEMICO 2019 - 2020

IL SISTEMA DI ISTRUZIONE. ATTUALITÀ E PROSPETTIVE

ABSTRACT

La ricerca ha ad oggetto la trattazione e l'analisi di taluni aspetti del sistema di istruzione al fine di verificare se le diverse riforme che si sono succedute nel tempo, sino all'ultima riforma attuata con la Legge 107/2015(c.d. Buona scuola) tanto osteggiata da sindacati e opinione pubblica, siano rispondenti alla realtà sociale attuale.

L'istruzione è stata il grande volano che ha consentito la costruzione dell'identità nazionale italiana.

In particolare, in considerazione degli obiettivi dell'UE in materia di istruzione, tra cui quello di far divenire l'Europa "l'economia fondata sulla conoscenza più evoluta e dinamica del mondo", la ricerca si propone di analizzare se effettivamente tale traguardo è stato recepito o meno dalla nostra legislazione che, a tutt'oggi, è ancora poco omogenea e frastagliata.

Il complesso puzzle del riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. si è risolto in una sorta di centralismo di ritorno, che ha riguardato un'erosione forte delle competenze delle Regioni, l'inattuazione dell'autonomia finanziaria, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La situazione è venuta nuovamente a mutare con la recente riforma della c.d. Buona Scuola, che pare andare nella direzione di restituire nuova forza all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Vi è, poi, la dimensione europea, che è andata in modo crescente permeando anche il settore dell'istruzione e che rafforza il quadro pluralistico e policentrico, ma introduce anche nuove variabili di sistema: a livello europeo, ad esempio, l'istruzione si affianca più strettamente alle politiche finalizzate a promuovere e garantire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso.

Ne deriva pertanto, un quadro complesso in continua evoluzione e trasformazione nel cui ambito possiamo asserire che l'identità culturale italiana è solo in parte il risultato dell'azione del potere pubblico non ancora rispondente alla realtà sociale attuale.

EDUCATION SYSTEM: NOVELTY AND PERSPECTIVES

ABSTRACT

The content of the research is the treatment together with the analysis of some aspects of the education system aiming at checking if the several reforms carried out, up to the last one - Law 107/ 2015 (Buona Scuola) greatly opposed by professional unions as well as public opinion - satisfy the present social reality.

Education has been the driving force which has made possible the building of the Italian national identity.

Taking into account the UE objectives regarding education and particularly the one to make Europe become "an economy based on the most evolved and active knowledge in the world", the research aims at analysing if this goal has been understood by our legislation.

The legislative power intricate jigsaw - article 117 Cost- has turned into a kind of return centralism which has greatly worn out the regions competences, the unworkability of a financial autonomy and the lack of a definition regarding the essential levels of services.

The situation has changed again with the "Buona Scuola" reform as it seems to give back new strength to the education institutions autonomy.

Moreover the European reality, which has been permeating more and more the education sector enhancing a pluralistic vision, has brought new system variables. In the European context, for example, education is tightly linked to those politics aiming at promoting an actual Union citizenship and making more competitive the European economic system.

What therefore derives from the research is a complex situation continuously evolving within which the Italian cultural identity is just partly the result of the public power action but not yet corresponding to the present social reality.

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE

- 1. Cenni storici e normativi prima della Carta Costituzionale
- 2. I principi in materia di istruzione nella Costituzione
- 3. Le norme espressamente dedicate all'istruzione
- 4. L'art. 117 Cost. per come novellato con la L. costituzionale n. 3/2001 e l'autonomia scolastica differenziata
- 5. Il diritto all'istruzione nelle Carte fondamentali

CAPITOLO II

L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: DAL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE AL NUOVO MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA. IL DECRETO-LEGGE 9 GENNAIO 2020: LO SDOPPIAMENTO DEL MINISTERO

- **PARTE PRIMA** Il Ministero della pubblica istruzione: cenni sull'evoluzione storico-normativa
- 1. Il Ministero della pubblica istruzione: brevi cenni storici
- 2. Il Ministero della pubblica istruzione

- 3. Dal Ministero dell'istruzione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
- 3.1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. La disciplina fino ai regolamenti attuativi della riforma

- **PARTE SECONDA** La riforma del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica nel quadro della riforma del governo e dell'amministrazione pubblica
 - 1. La riforma del Governo e dell'amministrazione
 - 2. La riforma dei ministeri negli anni novanta
 - 3. La legge 15 marzo 1997 n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa
 - 4. La disciplina comune in materia di organizzazione ministeriale
 - 5. L'accorpamento del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
 - 6. Le competenze del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica
 - 7. L'articolazione interna del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: i dipartimenti
 - 8. La struttura del Ministero del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
 - 9. Il Decreto-legge 9 gennaio 2020: lo sdoppiamento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- **PARTE TERZA** Il sistema di istruzione dal punto di vista funzionale

- 1. Il sistema di istruzione nel quadro dei servizi nazionali
- 2. I caratteri tipizzanti del modello organizzativo

CAPITOLO III

SUSSIDIARIETÀ ED AUTONOMIA

- **PARTE PRIMA** I principi fondamentali della riforma scolastica

- 1. Dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione
- 2. I principi fondamentali della riforma scolastica: sussidiarietà, autonomia e parità
- 3. Sussidiarietà ed istruzione
- 4. Il principio di sussidiarietà nella lettura della Corte costituzionale
- 5. La devoluzione di funzioni alle Regioni e la soppressione dell'apparato periferico dello Stato
- 6. Sussidiarietà verticale ed autonomia funzionale
- 7. Resistenze e difficoltà nell'attuazione del modello

- **PARTE SECONDA** L'autonomia scolastica

- 1. Autonomia, funzioni e organizzazione
- 2. Autonomia e rappresentanza
- 3. Quale autonomia per le istituzioni scolastiche?
- 4. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e la sua tutela giurisdizionale

CONCLUSIONI

- 1. L'istruzione come pilastro dell'identità nazionale
- 2. L'autonomia differenziata e il sistema di istruzione

PREMESSA

Dall'analisi svolta nel primo capitolo, dopo una disamina storica delle diverse riforme che si sono succedute nel tempo, emerge che il sistema di istruzione è un sistema complesso che investe diversi aspetti dell'azione amministrativa nell'ottica dell'autonomia attuata con la riforma del titolo V della Cost..

Si tratta di un sistema che trova innanzitutto, come evidenziato nella trattazione, le sue fonti in norme di rango superiore volte a garantire unitarietà del sistema nel rispetto dell'autonomia scolastica ed ancor di più dell'istruzione superiore, tutte preordinate a favorire il pieno sviluppo della persona umana e quindi a formare e valorizzare la personalità dei singoli discenti.

Si evidenzia, poi, che il sistema d'istruzione, oltre ad essere complesso, è al contempo un sistema dinamico in cui le varie parti-soggetti pubblici e privati-devono tra loro interagire, creando anche dei collegamenti con la realtà locale.

Da questo punto di vista, si rileva che la normativa italiana riprende anche sollecitazioni provenienti dall'ordinamento europeo, che è sempre maggiormente orientato a far rafforzare le competenze civiche e digitali.

L'analisi volge, in seguito, ad analizzare nel secondo capitolo tutto l'apparato organizzativo centrale del sistema di istruzione sino all'attuale sdoppiamento dei due Ministeri dell'Istruzione e dell'Università attuato con Legge 5 marzo 2020 n. 12 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 61 del 9 marzo 2020.

La ricerca prosegue con una disamina del sistema di istruzione dal punto di vista funzionale in correlazione con gli altri servizi pubblici essenziali ed alla trattazione dei principi di sussidiarietà ed autonomia in materia.

Lo scopo perseguito è di analizzare il sistema organizzativo scolastico e universitario al fine di individuare i profili di criticità e di definire le coordinate per una valorizzazione (ed eventuale) modificazione dello stesso nel segno dell'efficienza e della piena attuazione dei principi fondamentali dell'azione amministrativa da armonizzare con la tutela ed il pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona umana come declinati nella nostra Costituzione e nelle Carte fondamentali.

Di conseguenza, la ricerca mira a verificare le trasformazioni dell'attuale assetto del sistema di istruzione in una prospettiva che sia rispettosa della tradizione culturale del nostro Paese ma che non trascuri il necessario adeguamento alla normativa ed agli assetti europei nonché alle evoluzioni della società.

Le considerazioni conclusive traggono spunto alla luce della forbice che nel corso dei secoli si è andata sempre più ad allargare tra istruzione pubblica e università. Se nel passato, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, è stata edificata la scuola di Stato, che come fine ultimo si era data l'elevazione morale e spirituale dell'individuo finalizzato e inquadrato in una identità nazionale, oggi, tutto questo non è sufficiente. Se un tempo una cultura di Stato era necessaria per la ricerca di un'identità istituzionale e linguistica, oggi il ruolo della scuola è quello di garantire, partendo dal basso, un percorso di conoscenza ugualitario per tutti, finalizzato alla possibilità di raggiungimento dei fini a prescindere dalla classe sociale di appartenenza, soprattutto in quest'epoca caratterizzata dalla nascita di un'identità europea.

Una scuola, dunque, al passo coi tempi che tenga conto sì delle identità sociali, economiche e nazionali di un popolo ma che sia aperta in quei progetti scuola lavoro a livello non solo nazionale ma internazionale. L'apertura dei confini ha portato i giovani fuori dai confini nazionali, dunque il confronto di questi deve essere

necessariamente col mondo del lavoro, dell'economia, della scuola e della cultura internazionale: quindi scuola come capacità evolutiva ma anche come inserimento in una società ed in una economia in continua trasformazione; istruzione-conoscenza-opportunità di lavoro e dunque scuola come capacità di un popolo e di una nazione di confrontarsi sinergicamente con altri popoli e con altre nazioni.

A tale proposito, un ruolo fondamentale lo deve svolgere l'università che è sede di libera ricerca e libera formazione, luogo di elaborazione critica della conoscenza, che dovrebbe, oggi più che mai, dialogare col basso, aprendosi ai vari gradi dell'istruzione pubblica.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE

1. Cenni storici e normativi prima della Carta Costituzionale

Il sistema di istruzione è stato per lungo tempo oggetto di scarsa attenzione da parte della nostra dottrina, poiché gli è stato ingiustamente attribuito un ruolo del tutto marginale che, in realtà, non può rivestire trattando della formazione della persona e dunque del suo valore; valore su cui è costruito l'intero ordito della nostra Costituzione (art. 2 Cost.).

In effetti, a ben guardare, dopo i numerosi e importanti contributi del passato ed un lungo periodo di stasi, il tema è tornato al centro del dibattito con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 e, più di recente, con la riforma recata con legge del 13 luglio 2015 n. 107 (c.d. "Buona scuola").

Come evidenziato da autorevole dottrina¹, "il giurista non può disinteressarsi dei fenomeni che sono centrali per la vita di una società e per la storia di un Paese" e "la riforma della scuola non può non interessare gli studiosi del diritto, almeno quelli che pensano che il diritto sia una scienza pratica, in grado di risolvere problemi concreti".

Non può da ultimo sottacersi il nuovo ruolo dell'Ue che interviene sempre più di frequente sui c.d. diritti sociali (quali pretese a prestazioni attive garantite dai poteri pubblici), condizionando così il nostro diritto interno. Più di recente infatti gli

¹ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, pag. 6 e ss.

studiosi sono orientati ad analizzare la rilevanza della disciplina comunitaria in materia di istruzione ed i suoi limiti².

Dando uno sguardo alla fase precedente all'avvento della Carta costituzionale in cui sono enucleati tutti i principi in materia di istruzione che devono informare il nostro legislatore, va evidenziato che nello Statuto Albertino non era contenuta alcuna norma in materia di istruzione e non vi era il riconoscimento della libertà di insegnamento³.

Del resto, prima delle rivoluzioni liberali l'istruzione e la cultura erano gestite unicamente da corporazioni ed istituzioni private e nel Medioevo dalla Chiesa, ed ancor prima, nell'antichità classica, affidate ai privati, sempre accessibili solo ed esclusivamente ai ceti abbienti. L'idea di garantire un'istruzione pubblica e gratuita, anche se elementare, a tutti i cittadini – da attribuire ai compiti propri dello Stato - si afferma solo con la rivoluzione francese e la si trova nella Costituzione del 1791 per poi diffondersi in Europa⁴.

Soltanto in Inghilterra, invece, l'istruzione viene lasciata alla libera iniziativa di soggetti pubblici o privati mentre lo Stato regola e controlla in via amministrativa l'esercizio dell'attività di insegnamento⁵.

In Italia, come sopra accennato, non si rinviene alcuna norma nello Statuto Albertino. Pur tuttavia nella legislazione si afferma il ruolo istituzionale dello Stato nel costituire una scuola pubblica e laica.

² M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione – Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006.

³ SANTI ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, opera inedita del 1914 pubblicata nel 1988 a cura di A. Romano, Milano, 1988.

⁴ A titolo meramente esemplificativo si veda l'art. 17 della Costituzione belga del 1831 e l'art. 27 della Costituzione svizzera del 1874.

⁵ E. DE MARCO, *La pubblica istruzione* in Trattato di diritto amministrativo, Vol. XXXIX, a cura di G. Santaniello, Verona, 2007.

Nel Regno di Sardegna venne istituito il Ministero dell'istruzione pubblica nel 1847 ed emanati alcuni provvedimenti legislativi tra cui la c.d. "legge Boncompagni", la legge del 4 ottobre 1848 n. 818, rubricata "Ordinamento dell'amministrazione dell'istruzione pubblica" e la c.d. "legge Casati", il R.D.L. del 13 novembre 1859 n. 3725 che, dopo l'unificazione del Regno d'Italia, divenne la legge fondamentale in materia di istruzione sino al periodo fascista, nonché la Legge del 15 luglio del 1877 n. 3961(c.d. "legge Coppino") sull'istruzione elementare obbligatoria, che portava a cinque anni le classi della scuola elementare, che rendeva gratuita, ma soprattutto elevava l'obbligo scolastico a tre anni.

Con la c.d. legge Casati (R.D.L. del 13 novembre 1859 n. 3725) erano stati introdotti alcuni principi generali, affermandosi anzitutto il ruolo prioritario della scuola pubblica rispetto alle scuole private, con il compito in capo al Ministro dell'istruzione pubblica di vigilare sull'insegnamento delle scuole private la cui disciplina fondamentale era prevista dalla c.d. legge Boncompagni (legge del 4 ottobre 1848 n. 818). In effetti, in merito all'istruzione demandata all'iniziativa dei privati e agli enti, nel 1857 era stata adottata la legge del 22 giugno 1857 n. 2328 (c.d. "legge Lanza") sul "Riordinamento dell'amministrazione superiore della pubblica istruzione" che comunque non modificava la c.d. legge Boncompagni⁶ (legge del 4 ottobre 1848 n. 818).

Erano stati altresì previsti più gradi di insegnamento così strutturati: anzitutto una scuola elementare obbligatoria e gratuita per i fanciulli da sei a dodici anni; le scuole secondarie formate dai ginnasi e dai licei, i primi di durata quinquennale erano scuole di primo grado ed i secondi di durata triennale erano scuole di secondo grado; gli istituti tecnici, distinti dalle altre scuole secondo la c.d. legge Casati (R.D.L. del 13

⁶ A. SACCOMANNO, *Autonomia universitaria e Costituzione, Parte I, L'autonomia universitaria nello Stato liberale*, Torino, 1996, p.23 e ss.

novembre 1859 n. 3725); le scuole professionali e per insegnamenti speciali ovvero commerciali, industriali, nautiche, militari, musicali, di belle arti ecc.; infine, un'istruzione superiore impartita solo nelle università statali o che avevano ottenuto il riconoscimento da parte dello Stato.

Inoltre, le direttive pedagogiche della scuola erano di esclusiva competenza statale, mentre la gestione amministrativa e finanziaria era unicamente statale per le università ed a carico dei Comuni solo per le scuole elementari. Tutti i docenti, persino quelli universitari, nel sistema della c.d. legge Casati (R.D.L. del 13 novembre 1859 n. 3725) erano alle dirette dipendenze del Ministro dell'istruzione pubblica nell'ottica di una forte gerarchia. Così, a titolo esemplificativo, si può ricordare che i Rettori delle università erano prefigurati quali organi dell'amministrazione locale dell'istruzione pubblica ed i Presidi delle Facoltà erano gerarchicamente dipendenti dei rispettivi Rettori⁷.

Durante il fascismo, vennero emanati alcuni importanti atti aventi forza di legge dal Governo in forza della delega ad esso conferita con la Legge del 3 dicembre 1922 n. 1601 con cui venne realizzata una riforma che abbracciava tutti i gradi dell'istruzione da quella elementare sino all'università, meglio nota come "riforma Gentile".

Anzitutto, per la scuola elementare i provvedimenti emanati nel 1923 vennero raccolti nel testo unico approvato con Regio Decreto del 22 gennaio 1925 n. 432, appresso sostituito dal testo unico approvato con Regio Decreto del 5 febbraio 1928 n. 577.

L'istruzione secondaria venne riformata interamente con il decreto del 6 maggio 1923 n. 1054 con una nuova suddivisione delle scuole, nonché venne introdotto il

⁷ A. SACCOMANNO, *Autonomia universitaria e Costituzione, Parte I, L'autonomia universitaria nello Stato liberale, cit.*

nuovo ordinamento didattico e disciplinare con il decreto del 14 ottobre 1923 n. 2345. Solo nel 1940 con la c.d. "riforma Bottai", legge del 1 luglio 1940 n. 899 venne introdotta la scuola media.

L'istruzione superiore venne riformata con il Regio Decreto del 30 settembre 1923 n. 2102.

Su tali riforme si tornerà più compiutamente in prosieguo. Al momento, pare opportuno evidenziare come durante gli anni del fascismo si iniziò quella statalizzazione dell'istruzione che vide accentrare tutti i poteri decisionali e gestionali nello Stato, addirittura con la progressiva perdita dell'autonomia delle università nonché delle preesistenti garanzie giuridiche riconosciute in capo agli insegnanti delle scuole⁸.

2. I principi in materia di istruzione nella Costituzione

Non è facile delimitare e tracciare i connotati del sistema di istruzione. Un sistema variegato e complesso che vede coinvolti una pluralità di soggetti pubblici (Stato, Regioni, Province autonome, Città Metropolitane, Istituzioni scolastiche, Dirigenti) e privati (docenti, studenti, famiglie, personale scolastico) ed una pluralità di situazioni giuridiche soggettive attive e passive.

Diverse sono le disposizioni espressamente dedicate all'istruzione nel dettato costituzionale (artt. 33, 34, 35, 117, nonché art. 30 nell'ambito della famiglia) ma

⁸ E. DE MARCO, *La pubblica istruzione, cit.*, p. 9 e ss.

sarebbe semplicistico e riduttivo partire da queste norme⁹, dovendo invece volgere l'attenzione ai principi fondamentali che tuttavia non sono non sono espressamente dedicati all'istruzione.

Ponendo al centro del sistema costituzionale il valore della persona umana, l'istruzione è un sistema finalizzato allo sviluppo della personalità dell'individuo. Costituisce adempimento di un diritto-dovere di istruzione che non si esaurisce nel dovere di solidarietà sociale ed economico, ma si concretizza pure in “un dovere di solidarietà tra generazioni”¹⁰. L'istruzione è un valore per la persona, ma anche per l'intera collettività. Al tempo stesso, concorre allo sviluppo della persona umana e della comunità politica, economica e sociale. Il sistema di istruzione è un insieme di soggetti pubblici e privati che cooperano nell'adempimento del diritto-dovere di istruzione finalizzato allo sviluppo della personalità.

Il suo fondamento, dunque, è da ravvisarsi nell'art. 2 Cost., che com'è noto prevede che la “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”¹¹. Il dovere è collegato al concetto di solidarietà nell'assetto costituzionale, e la solidarietà tra generazioni implica il dovere di farsi carico della crescita delle generazioni future.

⁹ U. POTOTSHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.* 1961 p.361 e ss, e *Istruzione (diritto alla)* in *Enc dir.*, XXIII, Milano, 1973, p.96 e ss. che sottolinea come il punto di partenza sia costituito dagli articoli 33 e 34 Cost.

¹⁰ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit. p. 25 e ss.

¹¹ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit. v. note 37-38 e la bibliografia ivi citata sulla portata dell'art. 2 Cost.

Se dal singolo volgiamo lo sguardo ai poteri pubblici, 9 Cost.¹² si può trovare il presupposto del dovere dello Stato di agire per la cultura, che si riflette anzitutto nell'organizzazione dell'offerta di istruzione (poiché la cultura ricomprende l'istruzione) attraverso le norme generali di istruzione. Le norme generali che devono garantire unitarietà nella differenziazione¹³ nell'ottica della piena attuazione dell'autonomia scolastica e del rilievo delle scelte regionali¹⁴.

Non sono condivisibili le tesi che sostengono che il fondamento del sistema di istruzione sia rinvenibile nei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 Cost. configurando l'istruzione come diritto che assicura l'eguaglianza tra gli individui (1° comma) o ponendo l'accento sul secondo comma laddove recita che "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", in quanto la norma è incentrata sull'impegno dello Stato a garantire pari opportunità a tutti.

Di certo l'istruzione deve essere assicurata a tutti i cittadini senza distinzione e nel rispetto della diversità individuale ed anche alle persone più svantaggiate.

Pertanto, i principi di uguaglianza formale e sostanziale rappresentano un importante riconoscimento ma non possono essere il solo fondamento del sistema di istruzione nel quale troviamo una reciprocità di impegni Stato-individuo su cui ruota l'intero sistema nell'ottica di quanto sancito agli artt. 2 e 9 Cost.

¹² "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" ed in tale norma si rinviene quello che è stato definito in dottrina lo "Stato di cultura" su cui v. in particolare E.SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.

¹³ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003.

¹⁴ A. MURA, *La scuola nella Repubblica*, Milano, 1979 e *Istruzione in Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990.

Le varie teorie del passato hanno esaminato e definito l'istruzione quale servizio pubblico¹⁵ o funzione pubblica¹⁶ o posto l'accento sul profilo dell'organizzazione, pur nell'ottica di una puntuale lettura del dettato costituzionale, basandosi cioè sulle norme espressamente dedicate e qualificando l'istruzione come un diritto¹⁷.

3. Le norme espressamente dedicate all'istruzione

Passando in rassegna le norme espressamente dedicate all'istruzione¹⁸, si può affermare che esse specificano i valori consacrati nei principi fondamentali.

Anzitutto, viene sancita la libertà di insegnamento dell'arte e della scienza (1° c. art. 33 Cost.), nonché prescritta la riserva generale di competenza della Repubblica ad emanare le norme generali in materia di istruzione ad istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (2° c. art. 33 Cost.); viene affermata la parità delle istituzioni scolastiche private (3° e 4° c. art. 33 Cost.).

Si prescrive inoltre la necessità di un esame di Stato per l'ammissione o conclusione dei diversi ordini e gradi di scuole, nonché per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (5° c. art. 33 Cost.).

¹⁵ U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)* in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p.96 e ss, nonché *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, p.361 e ss..

¹⁶ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milano, 1957.

¹⁷ In particolare, si veda U. POTOTSCHING, che parla di diritto allo studio, *Istruzione (diritto alla)*, cit., E. DE MARCO, che parla di diritto di prestazione, *La pubblica istruzione (a cura di)*, cit., nonché di diritto sociale, R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica. Analisi ricostruttiva e prospettive*, Milano, 2004, p.23 e ss.

¹⁸ Sono contenute nel titolo II Parte prima della Costituzione, dedicato ai rapporti etico-sociali.

Si sancisce, ancora, il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni di alta cultura, università e accademie, nel rispetto dei limiti imposti dalle leggi generali dello Stato (6° c. art. 33 Cost.).

Importante è la prescrizione secondo cui la scuola è aperta a tutti (1° c. art. 34 Cost.), rappresentando così una specificazione dell'art. 3 Cost..

La medesima norma prescrive l'obbligo scolastico per i primi otto anni¹⁹ e la gratuità (2° c. art. 34 Cost.), precisando altresì che “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione” (3° c. art. 34 Cost.), proseguendo nell'affermare che “La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso” (4° c. art. 34 Cost.).

In tale norma possiamo ravvisare la specificazione dell'art. 9 Cost. ove è imposto allo Stato di agire per diffondere la cultura, apprestando una serie di garanzie per rendere effettivo il diritto di ricevere un'istruzione riconosciuta a tutti i cittadini.

Certo è che non possiamo sottacere il ruolo della scuola nel contesto storico-sociale in cui la nostra carta costituzionale è stata scritta, ovvero il compito dell'alfabetizzazione ad essa riconosciuto e che oggi è ormai superato, dovendo considerarla come centro di sviluppo della personalità dell'individuo.

Non possiamo neanche sottacere l'importanza dell'art. 30 Cost. che, nell'ambito dei rapporti di famiglia, prescrive il dovere e il diritto dei genitori di

17 L'adempimento dell'obbligo scolastico è disciplinato dalle seguenti leggi:
- Circolare Ministeriale 30/12/2010, n. 101, che, all'art. 1 dispone che “nell'attuale ordinamento l'obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni”.
- Decreto Ministeriale 22 Agosto 2007, n. 139, art. 1: “L'istruzione obbligatoria è impartita per almeno 10 anni e si realizza secondo le disposizioni indicate all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n.296”.
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 622: “L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età”.

istruirei figli, sottolineando, in seno alla famiglia, la responsabilità genitoriale circa la necessità di garantire un'istruzione ai figli, ribadendo quel concetto di doverosità connaturato al diritto di istruzione.

Inoltre, l'art. 35 Cost. dispone l'impegno della Repubblica a curare la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. In forza di tale disposizione, in passato si è ritenuto che l'istruzione e la formazione professionale non avessero pari dignità, in quanto il diritto all'istruzione ed il diritto all'istruzione professionale erano nettamente distinti all'interno dell'assetto costituzionale.

I costituenti collocarono il diritto all'istruzione professionale nel titolo III intitolato ai rapporti economici per sottolineare probabilmente lo stretto collegamento tra l'istruzione professionale ed il mondo del lavoro. L'art. 117 Cost. nella vecchia formulazione ed in virtù della sua interpretazione attribuiva alla competenza esclusiva regionale la sola formazione extrascolastica, senza possibilità dunque per le Regioni di rilasciare titoli di studio²⁰. E' il caso di sottolineare che il novellato art. 117 Cost. fa riferimento a "l'istruzione e formazione professionale" ed attribuisce alla competenza legislativa regionale residuale la formazione e l'istruzione professionale, mentre attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia "norme generali sull'istruzione" ed alla legislazione concorrente la materia "istruzione".

La netta distinzione tra i due sistemi presente nella legislazione statale viene meno con la c.d. "Riforma Moratti" con cui ha avuto inizio il processo di riforma della scuola secondaria di secondo grado.

Difatti, l'istruzione di secondo grado è stata interessata da diverse riforme che ne hanno modificato l'assetto. Dapprima con la riforma Moratti (L. n.53/2003),

²⁰ G .LOY, *Istruzione professionale*, in *Digesto, Disc. pubbl.* vol. IX , Utet, 2008 e la bibliografia richiamata sull' interpretazione dell'art. 35 Cost.

poi con il D. Lgs. n. 226/2005 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione), con la riforma Gelmini (D.L. 137/2008) e, successivamente, con la c.d. “Buona scuola” (L.107/202015) e successive modificazioni.

4. L’art. 117 Cost. come novellato con la legge costituzionale n. 3/2001 e l’autonomia scolastica differenziata

Con la legge costituzionale del 18 ottobre del 2001 n. 3 è stato completamente riformato il Titolo V della Costituzione. Enti locali ed enti funzionali (Scuole, Università, Camere di Commercio ecc.) subiscono una forte modificazione nella spinta autonomistica nell’ottica della creazione di un sistema multilivello²¹.

La dottrina ormai da tempo ha abbandonato il principio di decentramento della funzione amministrativa in favore del diverso principio di autonomia in virtù del quale l’attività amministrativa deve rispondere ai bisogni sociali delle collettività territoriali, garantendo però un livello essenziale di prestazioni su tutto il territorio nazionale e lasciando all’autonomia degli enti territoriali la possibilità di offrire servizi differenziati *in melius*. ‘L’analisi dell’evoluzione dell’autonomia istituzionale conferma che, negli ultimi venticinque anni, si è compiuta una netta censura tra l’originario sistema accentrato ed uniforme e quello attuale, policentrico

²¹ F. MANGANARO, *L’autonomia incompiuta*, Napoli, 2016, cui si rinvia sull’evoluzione storica degli enti locali e per l’ampia bibliografia citata sulla riforma del Titolo V.

e differenziato, nonostante la costante tentazione stato-centrica. Ciò soprattutto per l'evidente crescita di autogoverno delle Regioni e degli enti locali...²²”.

A ben guardare, stiamo assistendo ad un profondo mutamento anche nel campo dell'istruzione in cui il dibattito è lo stesso: la Repubblica delle autonomie ricomprende anche le autonomie funzionali. Tale processo, per le istituzioni scolastiche, inizia con la riforma del titolo V della Costituzione.

Il secondo comma dell'art. 117, lett. n) attribuisce allo Stato il potere di stabilire le norme generali sull'istruzione, il terzo comma elenca l'istruzione tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale, e la ricerca scientifica e tecnologica.

Orbene, in dottrina il termine autonomia, applicato alle organizzazioni pubbliche, è stato declinato in vari modi ovvero come autonomia dell'indirizzo politico-amministrativo, autonormazione, autorganizzazione, autonomia finanziaria²³.

Quale sia il tipo di autonomia riconosciuto alle istituzioni scolastiche nell'attuale ordinamento verrà approfondito in prosieguo, tuttavia non possiamo sottacere l'importanza del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione ove prevede che, in alcune materie tra cui proprio l'istruzione, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, paventando così la possibilità di avere nel nostro territorio nazionale un'autonomia differenziata regionale in materia di istruzione.

²²F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, cit. p. 72 e ss.

²³C. FRANCHINI, *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. CASSESE), Milano 2003, p.251 e ss.

Nei mesi addietro, (era in *itinere*) il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto varare la legge sull'autonomia del Veneto, nonché quelle delle Regioni Lombardia e Emilia-Romagna. In materia di autonomia scolastica tutta l'organizzazione, i programmi didattici, l'alternanza scuola- lavoro, le assunzioni ed i trasferimenti del personale diventeranno regionali. La legge della Regione Veneto prevedeva:

a) l'ottimale governo, la programmazione, inclusa la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, compresi l'orientamento scolastico, la disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro e la programmazione dell'offerta formativa;

b) la regionalizzazione dei fondi statali per il sostegno del diritto allo studio e del diritto allo studio universitario;

c) la regionalizzazione del personale della scuola, compreso il personale dell'ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni a livello provinciale.

Oggi più che mai si assiste alla spinta autonomistica implicita nel riformato assetto della Costituzione, allorché anche in materia di istruzione, possiamo mutuare quanto la più recente dottrina asserisce nell'ambito del diritto amministrativo. Al tradizionale contrasto tra accentramento/decentramento, autarchia/autonomia, uniformità/differenziazione ha sostituito il concetto di equivalenza che “sostituisce all'uniformità formale del modo di essere delle amministrazioni il pari risultato delle proprie azioni²⁴”.

Pertanto, allo Stato viene riconosciuto di dettare le norme generali sull'istruzione assicurando in tal modo che il diritto-dovere all'istruzione sia equivalente in tutto il territorio nazionale ed al contempo lasciando, attraverso l'autonomia normativa regionale, la possibilità di un'autonomia differenziata ovvero

²⁴ L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

di prevedere prestazioni aggiuntive per il soddisfacimento dei bisogni sociali delle collettività territoriali. La critica principale alla realizzazione di tale tipo di autonomia è che possa divenire fonte di diseguaglianze poiché la differenziazione dovrebbe avvenire solo *in melius* rispetto alle norme generali di competenza esclusiva dello Stato, volto ad assicurare soltanto i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (aspetto che verrà approfondito nel capitolo II).

In effetti, quanto sopra detto sarebbe forse da circoscrivere al profilo dell'organizzazione nell'ambito di un sistema che è ormai multilivello (basti pensare ai fini dettati in materia anche dall'UE) senza che ciò precluda il fine precipuo dell'istruzione che è lo sviluppo della personalità dell'uomo nei suoi ineluttabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, realizzando in tal modo lo sviluppo dell'intera collettività e soddisfacendo pertanto i bisogni sociali.

5. Il diritto all'istruzione nelle Carte fondamentali

Nelle carte fondamentali l'istruzione è qualificata come un diritto. Proprio per evitare il ripetersi di conflitti e violenze, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948, sancisce i diritti inalienabili di ogni essere umano, senza distinzione di razza, sesso, religione, ideologia politica. Come dichiarato all'epoca da un membro della commissione dei Diritti umani, l'organo incaricato di stilare il documento, «si percepiva chiaramente di partecipare ad un evento storico e veramente significativo, in cui era stato raggiunto un consenso sul valore supremo della persona umana, un valore che non era originato dalla decisione di un potere

terreno, ma piuttosto dall'intrinseca dignità dell'uomo, che ha dato origine al diritto inalienabile di ogni uomo a vivere libero da violenza ed oppressione ed a sviluppare pienamente la propria personalità».

In particolare, il diritto all'istruzione viene riconosciuto quale diritto di ogni persona umana nell'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948, ove si afferma che " Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito" (1° c. art. 26).

Il medesimo articolo enfatizza la finalità del diritto all'istruzione asserendo che "L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace (2° c. art. 26).

Afferma altresì la libertà che "I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli" (3° c. art. 26).

L'art 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea adottata a Nizza il 7 dicembre del 2000, rubricato "Diritto all'istruzione", introduce il diritto alla formazione professionale e continua, la gratuità dell'istruzione obbligatoria (1° e 2° c. art. 14), e il diritto di libertà di creare istituti di insegnamento (1°cpv 3° c. art. 14). In base alla sua formulazione, tale principio implica soltanto che per l'istruzione obbligatoria ogni bambino abbia la possibilità di accedere a un istituto che pratica la gratuità. Esso non impone che tutti gli istituti che dispensano tale

istruzione, o una formazione professionale e continua, in particolare quelli privati, siano gratuiti. Non vieta nemmeno che alcune forme specifiche di istruzione possano essere a pagamento, a condizione che lo Stato prenda misure destinate a concedere una compensazione finanziaria. L'articolo proclama per le famiglie di scegliere il tipo di istruzione da impartire ai loro figli, garantiti dalle leggi nazionali (3°c. art. 14).

Tale disposizione è stata riprodotta nell'art. II-74 del Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa, firmato a Bruxelles il 29 ottobre del 2004 ed è stata ripresa dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre del 2007.

Nella Convenzione sui diritti del bambino del 1989 un primo riferimento all'educazione si trova all'art.18, dove si legge che gli Stati Parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo. All'interno della Convenzione, il diritto all'istruzione viene sancito agli articoli 28 e 29.

L'art.28 riconosce il diritto all'istruzione per il fanciullo, affermando che l'insegnamento primario deve essere reso obbligatorio e gratuito per tutti. Oltre a ciò, è forte il richiamo ai temi dell'accessibilità scolastica e della libertà della scelta dei percorsi didattici. Inoltre, gli Stati si impegnano in questa sede nella lotta contro l'abbandono scolastico e l'analfabetismo.

All'art.29 si precisano, invece, le finalità a cui l'educazione del fanciullo deve tendere, ed esse sono: lo sviluppo della personalità del bambino, delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla

sua. Infine, l'educazione deve cercare di preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, e ad inculcare in lui il rispetto dell'ambiente naturale.

Nelle Carte fondamentali l'istruzione viene dunque declinata come diritto che realizza l'uguaglianza tra gli individui e tra i popoli, avente sempre come precipuo fine quello dello sviluppo della persona umana volto ad assicurare il rispetto dei diritti umani.

Possiamo dunque dire che l'istruzione, a voler utilizzare l'espressione di Norberto Bobbio, è un diritto dell'uomo²⁵, il quale afferma che “i diritti dell'uomo per fondamentali che essi siano, sono diritti storici, cioè nati in certe circostanze, contrassegnate da lotte per la difesa di nuove libertà contro i vecchi poteri, gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre²⁶”: tali diritti hanno un'età in quanto non rappresentano entità naturali ed eterne ma fenomeni legati ad una particolare epoca storica ovvero all' “età moderna”.

Da ciò discende la tradizionale distinzione tra diritti umani e diritti fondamentali come “pretese giustificate da ragioni particolarmente forti sotto il profilo morale e sostenute, all'interno di un ordinamento giuridico, da fonti di rango superiore, ovvero la Costituzione per i diritti fondamentali o la legge nella sua dimensione di dare attuazione ai precetti costituzionali e il diritto internazionale per i diritti umani²⁷”.

Sicché l'istruzione è un diritto umano, nonché un diritto fondamentale che, nel nostro impianto costituzionale, trova fondamento nell'art. 2 Cost, secondo quanto precisato nei paragrafi precedenti.

²⁵ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990.

²⁶ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. XIII.

²⁷ E. PARIOTTI, *I diritti umani*, Torino, 2008, p.3 e ss.

CAPITOLO II

L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: DAL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE AL NUOVO MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA

PARTE PRIMA

Il Ministero della pubblica istruzione: cenni sull'evoluzione storico- normativa

1. Il Ministero della pubblica istruzione: brevi cenni storici

Il Ministero della Pubblica istruzione è stato istituito, quale organo centrale dell'amministrazione della pubblica istruzione, con il R.D. 16 luglio 1923 n. 1753.

Nel periodo fascista tale Ministero aveva assunto la denominazione di Ministero dell'educazione nazionale, con funzioni inerenti non solo il governo delle scuole di ogni ordine e grado, ma anche delle biblioteche, Antichità e Belle Arti. Successivamente, con D.L. 14 dicembre 1974 n. 657 conv. in L. 29 gennaio 1975 n. 5, riacquistò l'originaria denominazione, mentre le funzioni relative alle biblioteche, Antichità e Belle Arti, furono trasferite al nuovo Ministero per i beni culturali²⁸. Le funzioni inerenti all'istruzione universitaria, in forza della L. 9 maggio 1989 n. 168

²⁸ N. DANIELE, *La pubblica istruzione*, Milano, 2001.

furono attribuite al nuovo Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Tale assetto durò ben poco ed infatti i due ministeri vennero accorpati nel nuovo Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca per effetto dell'art. 49 del D. Lgs. 30 luglio 1999 n. 300, in attuazione della delega conferita dalla L. 15 marzo 1997 n. 59 e succ. modificazioni.

Ai sensi dell'art. 55 del D. Lgs. n. 300/1999 la riforma con cui è stata realizzata l'unificazione dei due ministeri, doveva avere effetto a partire dalla data del decreto di nomina del primo Governo formato dopo le prime elezioni successive all'entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo dell'accorpamento dei due ministeri.

Prima ancora di capire i principi cardine della riforma voluta dal legislatore, realizzata con uno scarno decreto legislativo e dunque l'attuale assetto del Ministero, è opportuno ripercorrere l'organizzazione dei ministeri ante riforma.

2. Il Ministero della pubblica istruzione

Con il R.D. 16 luglio 1923 n. 1753 di istituzione del Ministero della pubblica istruzione erano state definite le funzioni ovvero di governare e promuovere l'insegnamento pubblico e di vigilare sulle scuole private. Più in particolare, il Ministero sovrintende alle scuole di ogni ordine e grado: materne (di competenza comunale), elementari, medie, secondarie, artistiche, professionali e universitarie (art. 605 T.U. n. 297/1994). Ricordiamo che una parte dell'insegnamento professionale è stato trasferito alle Regioni ma gli istituti professionali sono rimasti di competenza ministeriale.

Le uniche scuole che non dipendono dal Ministero della pubblica istruzione sono quelle militari e quelle estere, di competenza rispettivamente dei Ministeri della Difesa e degli Esteri.

Quanto poi alla seconda attribuzione, di vigilanza sulle scuole private, dapprima esercitata dall'Ente nazionale per l'insegnamento medio, è stata di nuovo trasferita al Ministero per effetto del D. Luogotenenziale del 24 maggio 1945 n. 412 ed affidata ad un ispettorato divenuto poi direzione generale con la L. 7 dicembre 1961 n. 1264.

Per quanto attiene l'aspetto dell'organizzazione interna, il Ministero della pubblica istruzione era articolato in due Dipartimenti e tre Servizi di livello dirigenziale ai sensi dell'art. 1 D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347 in attuazione dell'art. 75 L. 300/1999.

3. Dal Ministero dell'istruzione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato istituito con la L. 9 maggio 1909 n. 168, con funzioni di indirizzo e di coordinamento delle Università, alle strutture organizzative del Ministero e ai relativi organi collegiali. Tale ministero per effetto della riforma attuata con il D. Lgs. n. 300 del 1999 verrà assorbito nel nuovo Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca (MIUR). Sino all'accorpamento si applicavano le norme del D.P.R. 1 dicembre 1999 n. 477.

Il Ministro è l'organo di direzione politica del Ministero ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 1 dicembre 1999 n. 477.

Tra i compiti più importanti, normativi e di indirizzo, del Ministro erano:

la programmazione del sistema universitario; l'approvazione degli statuti e regolamenti didattici delle nuove Università non statali; l'ordinamento degli studi; la semplificazione delle procedure ed armonizzazione con la revisione degli ordinamenti didattici.

Per quanto atteneva la programmazione del sistema universitario, il Ministro, tenuto conto delle proposte di soggetti pubblici e privati e delle Università e dei pareri espressi dagli organi collegiali, determinava per ciascun triennio gli obiettivi del sistema universitario e la finalizzazione delle risorse. La programmazione comprendeva l'istituzione, la soppressione dei corsi, Facoltà ed Atenei, l'adeguamento delle risorse delle Università, gli accordi di programma fra il Ministero e le Università o soggetti pubblici o privati e la partecipazione ad iniziative cofinanziate dall'Unione Europea o da terzi. Per la realizzazione di tale attività spettava al Ministro disporre le previste istituzioni, soppressioni e trasformazioni (art. 2 D.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25).

Per l'approvazione degli statuti e regolamenti didattici delle nuove Università non statali, tale approvazione comportava il riconoscimento legale dell'Ateneo (art. 2 c. 5 lett. c) del 2 D.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25).

Per l'ordinamento degli studi, il Ministro con propri decreti, sentiti il CUN e la competente Commissione parlamentare, poteva stabilire i criteri generali in forza dei quali gli Atenei possono disciplinare l'ordinamento degli studi dei corsi di diploma, di laurea e di specializzazione (art. 17 c. 95 L. n. 127 del 1997).

Per la semplificazione delle procedure ed armonizzazione con la revisione degli ordinamenti didattici, il Ministro, con propri decreti, poteva rideterminare la disciplina relativa a : a) riconoscimento delle scuole per interpreti e traduttori e degli istituti per la specializzazione nell'attività psicoterapeutica; b) riordino delle

Università per stranieri, con possibilità di accesso per i cittadini italiani; c) professori a contratto, con predeterminazione dei requisiti scientifici e professionali di tali professori, delle modalità del loro impiego e della durata e rinnovabilità dei relativi contratti (art. 17 c. 96 L. n. 127 del 1997); d) individuazione dei profili professionali a cui danno accesso i diplomi e le lauree rilasciate dalle Università, nonché i diplomi delle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario di cui all'art. 4 c. 2 e 4 L. n. 341/90.

La competenza del Ministero relativa ai provvedimenti di stato giuridico ed economico, relativi al personale tecnico ed amministrativo, compresi i dirigenti, è stata trasferita alle singole Università (art. 4 c. 6 del D. Lgs. 23 dicembre 1993 n. 546; art. 5 c. 5 del D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80). Anche la materia del reclutamento del personale universitario è stata trasferita alle Università per effetto dell'art. 1 L. 3 luglio 1998 n. 210; nonché la competenza relativa ai provvedimenti di stato giuridico ed economico dei professori e ricercatori universitari (art. 5 c. 9 del D. Lgs. 24 dicembre 1993 n. 537).

Restava attribuita alla competenza del Ministero quella della formazione dello stato giuridico (art. 5 c. 9 già citato).

Ai sensi del D.P.R. 1 dicembre 1999 n. 477, sono collaboratori diretti del Ministro il Gabinetto, la Segreteria particolare, l'Ufficio legislativo e l'Ufficio stampa. L'Ufficio legislativo provvedeva alle attività di studio e di definizione degli interventi normativi nelle materie di competenza del Ministero. Vi era inoltre nell'ufficio di Gabinetto un nucleo di valutazione che, in modo autonomo, svolgeva il controllo interno e dipendeva direttamente dal Ministro.

Il Ministero era articolato in tre Dipartimenti, cui erano preposti dirigenti generali: 1) il Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti; 2) il Dipartimento per

lo sviluppo ed il potenziamento della ricerca; 3) il Dipartimento per gli affari economici.

I Dipartimenti svolgevano compiti finali e strumentali relativi a grandi aree di materie omogenee, compiti di indirizzo e di coordinamento delle unità di gestione, compiti di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite (art. 5 D. Lgs. n. 300 del 1999 e art. 3 D.P.R. n. 477 del 1999). Nelle more dell'accorpamento del Ministero e fino all'entrata in vigore della riforma, il decreto è stato abrogato per effetto dell'art. 6 del D.P.R. 1 dicembre 1999 n. 477, che ha previsto la disciplina transitoria e che prevedeva un unico Dipartimento con due Servizi.

Il Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici che provvedeva all'attività di competenza ministeriale ed alla relativa programmazione finanziaria.

Ai sensi dell'art 5 del citato D.P.R. era articolato in due Servizi: 1) il Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti; 2) il Servizio per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca.

Il primo provvedeva: a) al finanziamento del sistema universitario; b) alla programmazione e allo sviluppo del medesimo; c) alle attività di competenza del Ministero in materia di accesso alla P.A. ed alle professioni; d) all'esame degli statuti e dei regolamenti delle Università ed alle attività relative agli ordinamenti didattici; e) all'adozione delle iniziative necessarie per l'attuazione delle direttive dell'UE e di accordi internazionali; f) agli adempimenti relativi alle attività delle Facoltà di medicina e chirurgia e dei Politecnici; g) alle attività di raccordo con il sistema scolastico; h) alle iniziative per l'attuazione del diritto allo studio degli studenti universitari; i) ai rapporti con il C.U.N. e i C.N.S.U.; l) all'attuazione delle normative e degli interventi universitari.

Il secondo doveva provvedere agli adempimenti relativi all'attuazione dei programmi nazionali ed internazionali di ricerca ed alle attività per la cooperazione scientifica in campo nazionale ed internazionale.

3.1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. La disciplina fino ai regolamenti attuativi della riforma

Come sopra anticipato, per effetto dell'art. 49 D. Lgs. 30 luglio 1999 n. 300, i due preesistenti Ministeri della pubblica istruzione e quello dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, sono stati accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, cui sono state trasferite tutte le funzioni dei precedenti due ministeri, con le relative dotazioni finanziarie, strumentali e di personale. Restano escluse le funzioni attribuite ad altri ministeri o ad Agenzie, nonché le funzioni attribuite alle Regioni ed agli enti locali, nonché è fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie e degli enti di ricerca.

Quanto alle funzioni, l'art. 50 del citato decreto, stabilisce che il Ministero svolge le funzioni di competenza statale nelle seguenti materie:

- a) istruzione non universitaria: organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamento e programmi scolastici; stato giuridico del personale; definizione dei criteri per l'organizzazione della rete scolastica; criteri per l'attuazione delle politiche sociali nella scuola; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome; valutazione del sistema scolastico; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative;

riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale e attivazione di politiche dell'educazione comune ai Paesi dell'UE; assetto complessivo dell'intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome;

- b) compiti di indirizzo, di programmazione e di coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale di cui al D. Lgs. n. 204 del 1998; istruzione universitaria, ricerca scientifica e tecnologica; programmazione degli interventi sul sistema universitario e degli enti di ricerca non strumentali; indirizzo e coordinamento, formazione generale e finanziamento delle università e degli enti di ricerca non strumentali; monitoraggio e valutazione, anche attraverso apposito Osservatorio, in materia universitaria; attuazione delle norme comunitarie e internazionali in materia di istruzione universitaria; armonizzazione europea e integrazione internazionale del sistema universitario, anche in attuazione degli accordi stipulati dal Ministero degli affari esteri; monitoraggio degli enti di ricerca non strumentali e supporto alla valutazione del Comitato indirizzo per la valutazione della ricerca; completamento dell'autonomia universitaria; formazione di grado universitario; razionalizzazione dei requisiti d'accesso all'istruzione universitaria; partecipazione alle attività relative all'accesso alle amministrazioni e alle professioni, al raccordo tra istruzione universitaria, istruzione scolastica e formazione; valorizzazione e sostegno della ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca; integrazione tra ricerca applicata e ricerca pubblica; coordinamento della partecipazione italiana a programmi nazionali e internazionali di ricerca; indirizzo e sostegno della ricerca

aerospaziale; cooperazione scientifica in ambito nazionale, comunitario ed internazionale; promozione e sostegno della ricerca delle imprese e all'integrazione con la ricerca pubblica.

Ai sensi degli artt. 4 e 5 del D. Lgs. n. 300 del 1999, il Ministero si articola in massimo tre Dipartimenti in relazione alle aree funzionali. Fino all'entrata in vigore della riforma il Ministero è riordinato in un Dipartimento per le funzioni finali, con due uffici di livello dirigenziale generale al suo interno e con non più di due uffici di livello dirigenziale generale per le funzioni strumentali (art. 77 del D. Lgs. n. 300 del 1999).

PARTE SECONDA

La riforma del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica nel quadro della riforma del governo e dell'amministrazione pubblica

1. La riforma del Governo e dell'amministrazione

La riforma del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, attuata con il D. Lgs. n. 300 del 1999, si inserisce nella più ampia riforma dell'amministrazione pubblica volta alla modernizzazione dello Stato nella prospettiva anche dell'integrazione europea.

Tale ciclo di rinnovamento globale è iniziato negli anni novanta con un decennio di grandi cambiamenti per il sistema amministrativo italiano. Ed infatti, dal sistema delle autonomie locali al procedimento amministrativo, dal rapporto di lavoro al bilancio dello Stato, dalle fonti agli strumenti dell'azione amministrativa, dalla responsabilità politica alla responsabilità dell'amministrazione, non vi è stato aspetto dell'amministrazione pubblica che non sia stato rinnovato e trasformato.

L'idea di una legge generale sulla pubblica amministrazione si è più volte riproposta nella storia repubblicana nell'arco dei decenni.

Anzitutto dopo la seconda guerra mondiale la legge generale sulla pubblica amministrazione era stata proposta dalla Commissione Forti nell'ambito dei lavori svolti per il ministero per la costituente ed era concepita come una legge sulle principali partizioni del diritto amministrativo di allora – soggetti, atti, procedimento,

personale, giustizia – mentre l'organizzazione amministrativa dello Stato veniva esaminata in un'ottica separata sui profili della potestà regolamentare, del personale e dei servizi.

All'inizio degli anni cinquanta venne proposta una legge generale sui principi dell'azione amministrativa dall'ufficio per la riforma dell'amministrazione sotto la direzione del ministro Petrilli. Qualche anno dopo lo stesso ufficio aveva predisposto un disegno di legge sul governo e sulla presidenza del consiglio prospettando un'organizzazione comune a tutte le organizzazioni dello Stato senza però intervenire sul numero e sulle attribuzioni dei ministeri.

All'inizio degli anni sessanta veniva invece abbandonata l'idea di una legge generale dalla commissione Medici che predispose tre disegni di legge sui ministeri prevedendo comunque elementi di uniformità organizzativa, introducendo per esempio un segretario generale in funzione di *staff* rispetto al ministro in tutti i ministeri.

Di nuovo l'idea di una legge generale ritorna dieci anni più tardi nell'ambito del cosiddetto Progetto 80 basato non più sull'uniformità organizzativa ma sulla necessità di prefigurare amministrazioni diverse a seconda delle funzioni da svolgere.

Sino alla fase della progettazione normativa arrivò la proposta della riorganizzazione centrale introdotta nella legge n. 382/1975 di delega per il completamento dell'ordinamento regionale, stralciata alla Camera. Qui l'attenzione si sposta al versante dei rapporti tra centro e periferia.

Dalla prima metà degli anni ottanta alla prima metà degli anni novanta trascorre un decennio privo di proposte e di tentativi di riforma.

Il ciclo della riforma dell'amministrazione statale si apre con la soppressione di alcuni ministeri a seguito dei referendum tenuti nel 1992 e con il DPEF del 1993 nel

quale per la prima volta si opera il collegamento tra riforma dell'amministrazione e finanza pubblica, fra modernizzazione delle istituzioni e migliore rendimento dei servizi e delle prestazioni²⁹.

Sino alla riforma del 1999 si sono susseguiti molti interventi legislativi senza un disegno unitario che hanno reso il quadro dell'amministrazione centrale molto frammentato. Si sono susseguiti interventi legislativi singolari e particolari, senza alcun collegamento tra un settore e l'altro; senza considerare neanche il necessario collegamento tra la presidenza del consiglio e i ministeri, avendosi così un'amministrazione settoriale e senza alcun collegamento.

2. La riforma dei ministeri negli anni novanta

Il processo di modernizzazione dell'amministrazione, del quale possono trovarsi i primi segni nella riforma delle autonomie locali e nella legge sul procedimento, entrambe approvate nel 1990, trova un elemento di impulso nella crisi del 1992, caratterizzata da un quadro politico in declino, da una crisi economica e finanziaria senza precedenti.

L'organizzazione e il funzionamento dei pubblici poteri vengono sottoposti a radicali cambiamenti. Inizia il ritiro dello Stato dall'economia con un ampio programma di privatizzazioni. Si cerca di riportare sotto controllo i principali settori di spesa ovvero la sanità, la previdenza, la finanza locale. Si avvia il

²⁹A. PAJNO e L. TORCHIA, *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, 2000.

trasferimento nel settore pubblico di aspetti tipici del settore privato e si privatizza il rapporto di impiego dei dipendenti pubblici. Si rivedono le politiche di riequilibrio territoriale, riducendo gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Per la realizzazione di queste politiche si ricorre allo strumento delle leggi di delega e si estende il potere del legislatore delegato sino all'adozione di disposizioni correttive ed integrative entro un periodo determinato (in genere un anno) dall'adozione dei decreti delegati.

In questo quadro di cambiamento risulta definitivamente abbandonata l'idea dell'amministrazione come corpo separato e macchina volta all'esecuzione: la riforma amministrativa viene connessa alla riforma costituzionale³⁰ e al risanamento finanziario.

Insieme alle prime misure di semplificazione amministrativa, alla riforma della scuola e dell'università, alla revisione del sistema dei contratti pubblici, alla disciplina delle assunzioni nel pubblico impiego, trovano posto nel disegno di legge collegato alla finanziaria del 1993, anche la riforma dei ministeri, l'unificazione del ministero dei trasporti e della marina mercantile, la soppressione di molti comitati interministeriali e organi collegiali, la riforma del CIPE, la riforma degli enti pubblici.

La delega in materia di riforma dei ministeri prevedeva l'unificazione delle competenze in relazione a quattro ambiti funzionali ovvero ambiente e territorio; economia; informazione, cultura e spettacolo, governo della spesa, nonché la ridefinizione dell'organizzazione ministeriale secondo criteri unitari, fra cui il riordino delle funzioni per evitare duplicazioni e frammentazione. Si prevedeva anche la possibilità di istituire il segretario generale in tutti i ministeri e si

³⁰ S. CASSESE e A.G. ARABIA, *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Bologna, 1993.

ridefiniva l'ambito della potestà regolamentare governativa e ministeriale in materia di organizzazione.

In attuazione della delega venne predisposto uno schema di decreto delegato con il quale si prevedevano 13 ministeri. Per ciascun ministero si individuavano le funzioni, comprendendo quelle relative ai rapporti con l'Unione Europea e con le altre organizzazioni internazionali nelle materie di competenza. La struttura organizzativa veniva rimessa all'esercizio della potestà regolamentare, con l'indicazione di specifici criteri, mentre per l'organizzazione periferica si stabiliva il principio generale di avvalimento degli uffici delle regioni, con possibilità di deroga in caso di necessità. L'amministrazione periferica era configurata non più come un'articolazione dislocata in periferia ma come struttura dotata di ampia autonomia operante in stretto collegamento con gli enti locali. Infine si prevedeva l'adozione di un testo unico delle leggi sull'organizzazione dei ministeri.

L'iter della riforma si bloccò a causa dello scioglimento anticipato del parlamento. La riforma dei ministeri è tornata, dopo due anni di silenzio, all'attenzione del parlamento con il DPEF del 1996 e con il disegno di legge collegato alla finanziaria del 1996 approvato nel marzo del 1997 appunto la legge n. 59/1997.

Nel periodo intercorrente tra la presentazione del disegno di legge e la sua approvazione, il testo è stato più volte modificato. È stato precisato ed ampliato l'oggetto della delega stabilendo che la razionalizzazione dell'ordinamento delle presidenza del consiglio e dei ministeri doveva realizzarsi anche mediante "il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo. Nonché è stato precisato il criterio principale da seguire per l'attuazione della delega, aggiungendo la lettera *f* all'art. 12 con cui si collega la riforma dei ministeri al processo di decentramento e al

processo di integrazione comunitaria, si prevede come necessaria la riduzione del numero dei ministeri e si consente il differimento della decorrenza all'inizio della nuova legislatura.

In tal modo si completa la prima fase necessaria per la riforma dell'amministrazione centrale. La seconda fase, cioè l'elaborazione e la predisposizione dei decreti delegati si è protratta per circa due anni. Nell'arco di questi due anni l'attività di progettazione è stata più volte discussa in consiglio dei ministri, ha coinvolto una pluralità di attori dalle amministrazioni interessate a gruppi di esperti ed ha trovato uno strumento di istruttoria e di direzione in un gruppo di coordinamento istituito presso la presidenza del consiglio e presieduto dal ministro Bassanini. Gli schemi così predisposti sono stati sottoposti al parere della Conferenza unificata e della commissione parlamentare consultiva sull'attuazione della riforma amministrativa.

Occorre pertanto capire meglio le scelte operate sia con la legge di delega sia con i decreti delegati.

3. La legge 15 marzo 1997 n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

La legge n. 59/1997 non riguarda soltanto la riforma degli apparati amministrativi del governo. Al contrario rappresenta un capitolo importante di un disegno ben più ampio, in cui gli obiettivi e le finalità della riforma si incrociano con l'indicazione degli strumenti in grado di realizzarli.

Difatti la riforma non è limitata all'organizzazione del governo, ma ha per oggetto la pubblica amministrazione nel suo complesso. Questa è interessata da una serie di interventi che riguardano l'organizzazione della presidenza del consiglio dei ministri e i ministeri, il riordino degli enti pubblici nazionali, la disciplina del rapporto di impiego e quella dei controlli, la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione e dei suoi atti.

Accanto alla delega relativa questo complesso di interventi, vi è l'altra riguardante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali; inoltre la legge n.59/1997 contiene importanti disposizioni sulla semplificazione amministrativa.

La riforma dell'amministrazione si snoda attraverso una serie di interventi riguardanti oggetti formalmente diversi – l'organizzazione, la dirigenza, il personale, i controlli, il decentramento, le risorse – ma che costituiscono capitoli collegati fra loro di un unico progetto che è anzitutto la modernizzazione del sistema amministrativo, come elemento determinante per la competitività del sistema-paese³¹.

In tal senso è da ravvisare una relazione speciale tra la riforma dell'organizzazione del governo, i cui criteri sono indicati nel capo II della legge n. 59/1997 ed il conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali; e fra questi due processi riformatori e le misure di semplificazione previste e disciplinate nel capo III della legge.

³¹A. PAJNO e L. TORCHIA, *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, 2000.

Riorganizzazione degli apparati amministrativi del governo e conferimento di funzioni rappresentano due processi che tendono ad un unico obiettivo ovvero all'abbandono del c.d. modello ministeriale.

Secondo la dottrina nella Costituzione sono previsti tre modelli di organizzazione amministrativa. Il primo è il tradizionale modello ministeriale, che configura l'amministrazione come apparato servente del governo, unificato al suo interno dal principio di gerarchia, e posto alle dipendenze del ministro che ne risponde in parlamento (art. 95 Cost.). Un secondo modello di organizzazione amministrativa è suggerito dagli artt. 97 e 98 Cost.: è quello di un'amministrazione separata dal governo, cui fanno riferimento forme specifiche di responsabilità diverse da quella ministeriale, soggetta al principio di legalità e sulla base della legge regolata nella sua attività e nella sua organizzazione. Un terzo modello amministrativo è quello suggerito dagli artt. 5 e 117 Cost. Si tratta di un modello che rimanda ad un'amministrazione pubblica pluralista, autonomista e comunitaria.

Quanto all'oggetto della delega, sono presi in considerazione, contestualmente e non separatamente, sia la presidenza del consiglio che i ministeri. La presidenza viene disegnata come un apparato strumentale alle funzioni proprie del presidente, di indirizzo, di impulso, coordinamento e direzione della politica generale, mentre i ministeri vengono disegnati come apparati di settore, chiamati ad esercitare funzioni di indirizzo e di gestione in ambiti rideterminati.

La riduzione dei ministeri viene posta dalla legge come un obbligo ma senza preconstituire né limiti numerici minimi o massimi né accorpamenti riferiti a specifici ambiti settoriali.

È dunque lasciata al legislatore delegato la scelta dei ministeri da istituire, fondere o sopprimere, anche se tale scelta deve rispondere ai principi dettati dalla stessa legge di delega, per rendere più razionale la distribuzione delle funzioni e più semplice e meno costoso il loro esercizio.

Anche con riguardo al disegno organizzativo la legge di delega offre al legislatore delegato una serie di opzioni, rimettendo alla sua scelta il modello da adottare di caso in caso.

Ad esempio sono previsti accanto ai ministeri, istituiti a tempo indeterminato, le amministrazioni di missione, istituite con un meccanismo automatico di decadenza al raggiungimento dell'obiettivo prefissato (art. 12 lett. r). È previsto che accanto ai ministeri possano operare aziende, amministrazioni autonome e agenzie. Le strutture di primo livello dei ministeri possono essere organizzate in direzioni generali o ricorrendo alla struttura dipartimentale, purchè nel rispetto dei criteri di omogeneità e di organicità (art. 12 lett. g).

È stato lasciato al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità.

4. La disciplina comune in materia di organizzazione ministeriale

Viene ridefinito e articolato il modello ministeriale sia sotto il profilo funzionale sia sotto il profilo strutturale.

Sotto il primo profilo, l'ambito funzionale di ciascun ministero è esteso ad un insieme di materie complementari sostituendo alla frammentazione un'organizzazione più compatta.

Sotto il secondo profilo il modello ministeriale viene ridefinito come un modello a geometria variabile, con un nucleo comune ed essenziale ed alcune parti che possono variare ma nel rispetto di tipologie determinate.

Il nucleo comune ed essenziale di ciascun ministero è costituito dal vertice politico, dagli apparati di supporto delle funzioni di indirizzo e direzione politica e dalle unità di primo livello.

Le unità di primo livello possono avere struttura dipartimentale o struttura di direzione generale ed in tale caso è obbligatoria l'istituzione del segretario generale.

Alle unità di primo livello interne al ministero si aggiungono in alcuni casi unità esterne al ministero, sotto forma di agenzie, comunque sottoposte agli stessi poteri che il ministro ha nei confronti dei dipartimenti e delle direzioni generali.

L'amministrazione periferica di settore rimane soltanto per alcuni ministeri e viene riarticolata su base regionale (come per il ministero della pubblica istruzione e il ministero dei beni culturali) mentre lo svolgimento delle funzioni statali in periferia viene affidato all'ufficio territoriale del governo, che risponde al governo nel suo complesso.

Pur in assenza di definizioni dettagliate, i contorni delle strutture sono definiti con chiarezza ed in modo netto. Il principio del pluralismo organizzativo affermato con la legge di delega è stato interpretato ed applicato con il decreto delegato in modo da non consentire una diffusa eterogeneità di strutture e di scelte, ma disegnando un'operazione di complessivo riordino degli apparati centrali, con contorni ben definiti.

Le norme generali in materia di organizzazione introducono, nell'ordinamento, una disciplina comune dei ministeri, sottraendo per la prima volta l'organizzazione dei ministeri agli interessi di settore, contribuendo in tal

modo a configurare l'insieme delle strutture organizzative dell'amministrazione centrale come un apparato amministrativo unitario in cui però l'unitarietà non si risolve in uniformità.

Si tratta di una novità di grande rilievo introdotta dai D. Lgs. n.300 e n. 303, che non è la sola. Accanto alla prima, che riguarda la forma dell'organizzazione ministeriale, ve ne sono altre che riguardano le scelte di merito attorno alle quali si articola l'intera operazione di riordino degli apparati centrali.

Tra le scelte di merito, la più significativa riguarda la configurazione della presidenza del consiglio dei ministri ed il suo ruolo nell'insieme degli apparati del governo. La presidenza del consiglio dei ministri non è un ministero, non svolge compiti di tipo gestionale, ma si configura esclusivamente come una struttura di *staff*, la cui funzione è quella di assicurare il supporto necessario all'esercizio dell'attività di direzione della politica generale del governo da parte del presidente. Correlativamente, la riforma degli apparati del governo è realizzata come una riforma attorno alla presidenza del consiglio dei ministri ed in funzione di questa.

La seconda importante scelta riguarda i dicasteri economici. Il d.lgs. n. 300 raggruppa tutte le diverse funzioni riguardanti le attività economiche, intese in senso ampio, in due grandi organizzazioni ministeriali. La prima-il ministero dell'economia e delle finanze- è chiamata a determinare le politiche dell'entrata e della spesa ed opera in modo da garantire l'equilibrio della finanza pubblica in un sistema articolato in più livelli di governo. La seconda-il ministero delle attività produttive- è chiamata a coordinare tutte le iniziative riguardanti la c.d. economia reale.

Significative, ancora, appaiono le scelte di semplificazione riguardanti l'area del territorio e dell'ambiente e l'area dei servizi sociali.

Le funzioni, prima disgregate in una serie di strutture (ministero dei lavori pubblici, ministero dell'ambiente, ministero dei trasporti e della navigazione, ministero delle politiche agricole, dipartimento delle aree urbane della presidenza del consiglio) sono accorpate in due grandi organizzazioni ministeriali, di cui una deputata alla tutela dell'ambiente e del territorio e l'altra incaricata di determinare le politiche generali in materia di infrastrutture e di assetto del territorio.

L'istituzione di una vera e propria amministrazione del *welfare*-il ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali- mira alla configurazione di un sistema integrato di servizi essenziali per la persona: la considerazione unitaria di questa costituisce la causa determinante dell'accorpamento. In questo quadro il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sembra assumere il ruolo di una vera e propria *amministrazione delle autonomie* (universitarie e scolastiche)³².

Una serie di scelte di rilievo riguarda, inoltre, la configurazione dei c.d. ministeri d'ordine. Il ministero degli affari esteri assume il ruolo di sede di elaborazione delle linee di politica estera, e delle iniziative di tutela degli interessi italiani all'estero. Il ministero dell'interno, con la creazione degli uffici territoriali del governo, assume un nuovo ruolo all'interno di un sistema caratterizzato da una forte assunzione di responsabilità da parte dei governi regionali e locali.

Altra novità di rilievo è che per la prima volta la riforma del ministero della giustizia è realizzata nel quadro della riforma generale del governo e alla luce di principi comuni a tutte le amministrazioni centrali.

³²A. PAJNO e L. TORCHIA, *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit.

5. L'accorpamento del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

L'art. 1 del D. Lgs. n. 300 del 1999 dispone *“il presente decreto legislativo (in attuazione della delega disposta con l'art. 11 della l. n. 59 del 1997, modificato dall'art. 1. n. 191 del 1998 e dall'art. 9 l. n. 50 del 1999) detta norme per la razionalizzazione, il riordino e la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato”*.

Il successivo art. 2 individua tra i diversi ministeri operativi a far data dalla successiva legislatura *“il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica”* cui sono attribuite ai sensi dell'art. 49 del decreto sopraindicato, *“le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione scolastica e istruzione superiore, di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica (eccettuate quelle funzioni attribuite ad altri ministeri o ad agenzie), e fatte salve in ogni caso le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle regioni e agli enti locali e fatta salva altresì l'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'autonomia delle istituzioni universitarie e degli enti di ricerca”*.

La *ratio* dell'accorpamento del ministero della pubblica istruzione e del ministero dell'università e della ricerca nel nuovo ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca va ricercata oltre che alla connessione sostanziale delle materie, nella omogeneità delle funzioni esercitabili dallo Stato in questi due settori: tali funzioni consistono nella regolazione, nel supporto e nella

valorizzazione del sistema delle autonomie: quella scolastica, quella universitaria, quella degli enti di ricerca³³.

Un ruolo non di minore importanza nella fusione dei due ministeri è da ravvisarsi nella contemporanea diminuzione delle funzioni residue del ministero della pubblica istruzione (nella logica del generale snellimento degli apparati ministeriali) avvenuta con la nascita delle istituzioni scolastiche autonome e del trasferimento dallo Stato agli enti locali di molte funzioni in materia di istruzione, ai sensi dell'art. 138 del D. Lgs. n. 112 del 1998.

6. Le competenze del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica

L'art. 4 c. 1 D. Lgs. N. 165 del 2001 dispone *“gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare ed adottano gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”*.

Tale disposizione rinnova un principio, quello della separazione tra politica e amministrazione già introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano con la l. 8 giugno 1990 n. 142 con riferimento agli enti locali.

³³L. GRECO, *La nuova struttura centrale e periferica del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica e l'autonomia delle Istituzioni scolastiche*, in *La dirigenza scolastica. Manuale giuridico-amministrativo del diritto scolastico*, a cura di V. Tenore, Milano, 2002.

Successivamente tale principio è stato ripreso e sviluppato dal D. Lgs. n. 29 del 1993 che ne ha esteso l'applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni i cui organi di vertice siano espressione di rappresentanza politica.

Le amministrazioni pubbliche vedono al proprio interno la contemporanea presenza di organi di vertice il ministro e i sottosegretari e organi professionali; il criterio di distribuzione delle competenze tra tali categorie di uffici è dato dalla natura delle funzioni esercitate: la legittimazione elettiva, o politica, abilita all'esercizio di funzioni di indirizzo, cioè di posizione dei fini, la legittimazione tecnico-professionale, o per merito, abilita all'esercizio di compiti di attuazione e di gestione, cioè di realizzazione concreta di obiettivi prestabiliti³⁴.

Tuttavia, se l'art. 4 del D. Lgs. n. 165 del 2001 segna un'evidente distinzione tra l'organo politico e l'organo amministrativo, problematica è la linea di demarcazione tra le due funzioni: è utile, sotto questo aspetto distinguere tra funzioni finali e attribuzioni di tipo strumentale: nel primo caso (funzioni di tipo finale), competono agli organi di direzione politica atti di diversa natura diretti ad "orientare" l'attività degli uffici burocratici. Tali atti sono ai sensi dell'art. 4 "1) *le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; 2) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; 3) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni, e analoghi oneri a carico di terzi; 4) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; 5) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti e al consiglio di stato; 6) gli altri atti indicati dal presente decreto*".

³⁴S. BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm.*, a cura di Cassese, p. 482 e ss.

Competono invece agli organi dirigenziali (quali competenze di tipo finale) *“gli atti e i provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”*.

Più delicata è la distribuzione di poteri con riguardo alle attribuzioni di tipo strumentale che interessa l’organizzazione degli uffici: da questo punto di vista gli organi politici assumono ai sensi dell’art. 2 D. Lgs. n. 165 del 2001, quella percentuale di decisione di *“organizzazione”* degli uffici che resta in regime pubblicistico *(le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l’individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, le dotazioni complessive)*.

Per le amministrazioni statali, gli atti di organizzazione riservati al corpo politico sono da un lato *“l’istituzione e la disciplina degli uffici di in diretta collaborazione con il ministro e l’individuazione degli uffici dirigenziali generali”* cui si provvede con regolamento governativo, su proposta del ministro competente d’intesa con il presidente del consiglio e con il ministro del tesoro, e, dall’altro, la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell’ambito degli uffici dirigenziali generali cui si provvede con decreti ministeriali di natura non regolamentare.

Alla dirigenza spettano, invece, gli atti di microrganizzazione degli uffici adottati con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato: i dirigenti provvedono sia ad un’ulteriore ripartizione di risorse umane tra i vari centri di responsabilità collocati all’interno degli uffici dirigenziali generali, sia alla gestione di tali risorse. Ai sensi dell’art. 16 del D. Lgs. n. 165 del 2001, i dirigenti di uffici dirigenziali generali *“curano l’attuazione dei piani, programmi e direttive*

generalmente, definite dal ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni, definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie strumentali; adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale; svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro”³⁵.

7. L'articolazione interna del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: i Dipartimenti

L'art. 51 del D. Lgs. n. 300 del 1999, prevede che *“Il ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica è articolato in strutture di primo livello: i dipartimenti disciplinati dagli artt. 4 e 5 del D. Lgs. n. 300 del 1999. Il loro numero non può essere superiore a tre, in relazione alle aree funzionali di cui all'art. 50”*.

L'art. 4 c. 1 del D. Lgs. n. 300 del 1999 affida a regolamenti o decreti ministeriali *“l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di primo livello dirigenziale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione, l'individuazione dei dipartimenti....”*.

In attuazione del disposto dell'art. 75 c. 2 del D. Lgs. n. 300 del 1999 è stato emanato il D.P.R. n. 347 del 2000 recante *“norme in materia di organizzazione del ministero della pubblica istruzione”*.

³⁵ S. BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm*, cit.

Il presente quadro normativo introduce la riforma della struttura del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica, sia a livello centrale che a livello periferico, affidando alla decretazione regolamentare la "riscrittura" dell'assetto organizzativo centrale (e periferico dell'istruzione non universitaria) quale condizione di un vero esercizio dell'autonomia scolastica, tassello fondamentale del mosaico costituito dal nuovo modello di governo dell'istruzione che vede le scuole come istituzioni forti, capaci di svolgere direttamente funzioni e compiti fin qui propri dell'amministrazione scolastica ed in grado di interloquire con le istituzioni locali ed il territorio, al fine di adeguare e arricchire l'offerta formativa.

L'art. 1 del d. P.R. n. 347 del 2000 (in attuazione dell'art. 51 del D. Lgs. n. 300 del 1999) prevede che il ministero della pubblica istruzione è articolato a livello centrale in due dipartimenti e tre servizi di livello dirigenziale.

I due dipartimenti assumono la denominazione di "*dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione*" e "*dipartimento per i servizi nel territorio*".

Competono al capo dipartimento (su proposta del dirigente generale competente) gli atti di indirizzo, di coordinamento o comunque di portata generale, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi individuati con apposita direttiva.

Rientrano nella competenza del capo dipartimento (che si avvale della collaborazione dei direttori generali competenti per materia), le relazioni con le organizzazioni sindacali, non ricomprese nelle materie riservate alla contrattazione decentrata nazionale.

Sono sempre di competenza del capo dipartimento, gli atti di nomina per la costituzione dei comitati, commissioni, gruppi di studio o di lavoro che abbiano rilevanza esterna: tali provvedimenti vengono adottati su designazione dei competenti direttori generali.

I direttori generali sono responsabili del controllo di gestione. Gli atti di gestione sono adottati dai singoli direttori generali.

Il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione è deputato al conseguimento di determinati obiettivi fissati dalla d. min. 27 aprile 2001 n. 10532.

Con riguardo *all'area degli ordinamenti e dei curricoli* è affidato al dipartimento il compito di : 1) portare a compimento, con priorità e nel rispetto della tempistica stabilita dalle risoluzioni parlamentari, il regolamento per i curricoli della scuola di base e coordinare il tempestivo approntamento degli strumenti e mezzi necessari per la sua prima attuazione; 2) elaborare le linee direttrici e i programmi di monitoraggio e verifica dello stato di progressiva attuazione dei curricoli della scuola di base; 3) individuare le linee di ricerca e di innovazione dei modelli di insegnamento delle discipline afferenti la quota nazionale obbligatoria del curricolo, avvalendosi della collaborazione dell'istituto nazionale di documentazione e di ricerca educativa e d'intesa con enti e associazioni specializzati nel settore disciplinare di riferimento; 4) dare inizio ai lavori di predisposizione dei curricoli degli indirizzi relativi alle quattro aree della scuola secondaria superiore (classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale) sulla base delle indicazioni della commissione di studio, istituita con i d. m. 15 giugno e 15 luglio 2000 e successive modifiche e integrazioni.

Con riguardo *all'area della valutazione degli esami e della certificazione* è affidato al dipartimento l'obiettivo di : 1) proseguire e completare l'attuazione della disciplina degli esami di stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore anche sulla base delle indicazioni problematiche emerse negli anni precedenti, tenendo altresì conto dell'esigenza di pervenire, con la scadenza del primo triennio, ad evidenziare i risultati con apposita relazione sull'andamento degli esami.

Con riguardo *all'area dell'autonomia scolastica* l'obiettivo del dipartimento è : 1) proseguire nella diffusione ed attuazione dell'autonomia scolastica in relazione ai nuovi curricula; 2) monitorare l'autonomia delle scuole come strumento di lettura dei processi innovativi in atto per individuare tempestivamente strumenti di supporto per le scuole per l'autoanalisi e l'autovalutazione nonché linee-guida per l'amministrazione; 3) promuovere, tramite gli organi collegiali delle scuole e gli organismi rappresentativi, una responsabilità più diffusa nelle scelte decisionali che impegnano la scuola rispetto a modelli organizzativi curricolari e didattici; 4) promuovere sul territorio iniziative e azioni di ricerca educativa in partenariato tra enti, associazioni e istituzioni scolastiche aderenti a protocolli d'intesa stipulati o da stipulare sia a livello centrale che regionale; 5) curare l'emanazione degli atti normativi e organizzativi per le lezioni dei componenti degli organi collegiali a livello centrale, regionale, locale e di istituzione scolastica; 6) emanare una specifica direttiva per individuare le priorità strategiche delle quali l'istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e l'istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa, dovranno tener conto per la programmazione della propria attività.

Con riguardo *all'area della formazione e dell'aggiornamento del personale della scuola* gli obiettivi sono: 1) definire indirizzi generali che assicurino l'applicazione degli standard minimi di coerenza e di omogeneità dell'attività formativa e determinare i criteri per l'organizzazione, gestione, monitoraggio, valutazione e qualità della formazione realizzata; 2) predisporre un articolato piano di formazione, anche a distanza (avvalendosi per questo del servizio per la comunicazione) del personale docente; 3) progettare corsi di formazione intensiva, in ordine alle problematiche relative agli esami di stato e all'apprendimento, rivolti in particolare a docenti universitari, dirigenti scolastici di scuola media, docenti in

pensione, docenti precari mediante un apposito programma di assistenza tecnica da gestire a cura dei nuclei di supporto operanti presso gli uffici scolastici periferici; 4) coordinare le attività di formazione inerenti alle competenze informatiche e tecnologiche del personale docente della scuola; 5) tenere adeguatamente conto, nell'ambito del piano di formazione, anche delle esigenze formative del personale ATA impegnato nell'applicazione dei nuovi strumenti di autonomia e nell'uso delle tecnologie.

Quanto, infine, *all'area delle relazioni internazionali*, gli obiettivi prefissati sono: 1) analizzare i processi di convergenza delle politiche educative dei paesi membri dell'UE; 2) integrare e supportare la riforma del sistema scolastico e formativo nazionale, anche attraverso l'attuazione della programmazione 2000/2006 dei fondi strutturali e dei connessi adempimenti previsti dalla normativa europea; 3) promuovere e sostenere, in tali ambiti a) la partecipazione delle scuole italiane alle varie azioni e misure previste dai programmi europei; b) la prosecuzione delle attività già avviate in sede multilaterale e bilaterale con più specifico riguardo all'area dei paesi del mediterraneo e all'area dei paesi dell'europa centro orientale; c) la partecipazione in sede internazionale a progetti ed iniziative dell'o.c.s.e., dell'u.n.e.s.c.o. e del consiglio d'europa che siano considerati funzionali alle finalità sopra evidenziate.

Il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione si articola in strutture di livello dirigenziale generale: a) la direzione generale per gli ordinamenti scolastici; b) la direzione generale per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola; c) la direzione generale per le relazioni internazionali (art. 3 D. P.R. n. 347 del 2000).

La direzione generale per gli ordinamenti scolastici svolge, in particolare, i compiti relativi agli *“ordinamenti, ai curricoli e ai programmi scolastici; alla definizione delle classi di concorso e dei programmi delle prove concorsuali del*

personale della scuola; alla ricerca e alla innovazione nei diversi gradi e settori dell'istruzione, avvalendosi a tal fine della collaborazione dell'istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa; alla materia degli esami, delle certificazioni e del riconoscimento dei titoli di studio stranieri; all'individuazione delle priorità in materia di valutazione e alla promozione di appositi progetti, alla vigilanza sull'istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e sull'istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa”.

La direzione generale per la formazione e aggiornamento del personale della scuola provvede, in particolare, alla *“definizione degli indirizzi generali nelle materie di competenza”*.

La direzione generale per le relazioni internazionali cura, coordinandosi con i competenti uffici del dipartimento per i servizi nel territorio, le *“relazioni internazionali, inclusa la collaborazione con l'unione europea e con gli organismi internazionali”* (art. 3, c. 2).

La dir. m. 27 aprile 2001 n. 10523 assegna al dipartimento per i servizi nel territorio una serie di obiettivi sempre suddivisi per aree.

Con riguardo *all'area dell'istruzione post-secondaria e degli adulti e per i percorsi integrati* spetta al dipartimento : 1) proseguire le attività di promozione del sistema formativo integrato di istruzione, formazione e lavoro; 2) consolidare i processi avviati per la messa a regime del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore; 3) sviluppare i percorsi integrati per l'assolvimento dell'obbligo formativo di intesa con le regioni e gli enti locali e nel confronto con le parti sociali; 4) riorganizzare e potenziare l'educazione permanente degli adulti e promuovere l'offerta formativa integrata di istruzione, formazione professionale ed educazione non formale; 5) potenziare i rapporti di collaborazione istituzionale nell'ambito della

conferenza Stato, regioni ed autonomie locali; 6) definire progetti, con particolare riferimento alle aree depresse, ai fini del raccordo con interventi finalizzati a contrastare la dispersione formativa.

Con riguardo *all'area dell'organizzazione e dei servizi nel territorio* spetta al dipartimento: 1) promuovere azioni di coordinamento e monitoraggio volte ad ottenere un livello minimo di omogeneità nella organizzazione delle direzioni regionali, pur nel rispetto della flessibilità prevista dalla legge, in coerenza con le linee guida concordate in sede di conferenza stato, regioni ed autonomie locali e nel rispetto degli impegni in via generale assunti con le parti sociali; 2) predisporre servizi a supporto delle attività degli uffici scolastici regionali; 3) individuare metodologie, sistemi di misurazione ed analisi per il monitoraggio e l'autovalutazione delle attività degli uffici scolastici regionali; 4) promuovere ogni iniziativa idonea a realizzare sul territorio la più efficace integrazione delle competenze statali con quelle attribuite alle regioni e agli enti locali; 5) definire, nel rispetto delle competenze degli enti territoriali, linee di indirizzo per il dimensionamento della rete scolastica e la distribuzione territoriale delle scuole; 6) concorrere, attraverso le analisi relative all'edilizia scolastica, all'attivazione dei presupposti necessari all'attuazione della riforma dei cicli scolastici, seguendo, altresì, l'attività degli enti locali per la messa a norma degli edifici interessati; 7) proseguire attività di potenziamento e qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap e di quelli che vivono in contesti familiari ed ambientali a grave rischio ed elaborare progetti di prima accoglienza e di integrazione dei alunni immigrati.

Con riferimento *all'area della parità scolastica* il dipartimento mira a: 1) proseguire le azioni già intraprese per la piena attuazione della l. 10 marzo 2000 n. 62, continuando l'opera di orientamento nei confronti delle scuole non statali alle

quali è stato concesso il riconoscimento della parità; 2) individuare e fissare i criteri per la ripartizione delle risorse finalizzate all'erogazione dei sussidi e dei contributi previsti dalla l. n. 62 del 2000.

Con riferimento *all'area del contenzioso*, spetta al dipartimento in tale ambito: 1) definire le competenze degli uffici centrali e regionali nella concreta gestione delle procedure contenziose e le linee di indirizzo organizzativo per il decentramento del contenzioso civile, amministrativo e contabile agli organi periferici; 2) progettare la costruzione di una banca dati del contenzioso.

Con riferimento *all'area dell'acquisizione e gestione delle risorse umane della scuola e dell'amministrazione centrale e periferica*, compete al dipartimento: 1) potenziare adeguatamente, anche in comparazione con le risorse degli uffici centrali e attraverso una politica delle assunzioni, la dotazione di personale delle direzioni regionali; 2) concorrere, attraverso azioni ed analisi inerenti gli organici del personale docente ed ATA della scuola all'attuazione della riforma dei cicli scolastici, tenendo anche presente la prioritaria necessità di un corretto e tempestivo avvio del successivo anno scolastico; 3) finalizzare la gestione delle risorse umane alle esigenze dell'innovazione mediante la loro equilibrata redistribuzione, qualitativa e quantitativa nelle nuove strutture; 4) avviare al più presto la contrattazione integrativa per definire le posizioni dirigenziali in modo coerente con i nuovi assetti organizzativi; 5) avviare, non appena possibile, le procedure di reclutamento per la copertura dei posti di dirigente scolastico vacanti e prevedere adeguate azioni formative di supporto per coloro che saranno immessi nelle relative funzioni.

Con riferimento *all'area dello status dello studente delle politiche giovanili e per le attività motorie*, il dipartimento ha l'obiettivo di : 1) diffondere la cultura dell'orientamento come ordinaria attività istituzionale con valenza prevalentemente formativa, costituente parte integrante del curriculum; 2) valorizzare le funzioni di

informazione e consulenza sui temi dell'educazione alla salute e prevenzione delle tossicodipendenze; 3) promuovere e sviluppare le attività progettuali dirette a stimolare la creatività studentesca (musica, arte, cinema, teatro ecc.); 4) sviluppare iniziative e promuovere il ruolo significativo che l'educazione motoria, fisica e sportiva riveste nell'educazione dei giovani; 5) sviluppare il programma giovani nella prospettiva di rendere gli alunni centrali ed effettivi protagonisti rispetto alla vita della scuola; 6) valorizzare e promuovere il protagonismo dei giovani e la partecipazione delle famiglie.

Il dipartimento per i servizi nel territorio comprende i seguenti uffici di livello dirigenziale generale: a) la direzione generale per l'organizzazione dei servizi nel territorio; b) la direzione generale per l'istruzione post-secondaria e degli adulti e per i percorsi integrati; c) la direzione generale del personale della scuola e dell'amministrazione; d) la direzione generale per lo status di studente. Per le politiche giovanili e per le attività motorie (art. 4 c. 1).

La direzione generale per l'organizzazione dei servizi nel territorio svolge, in particolare, i compiti relativi: *“a) alla definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi nel territorio e per la valutazione della loro efficienza, al fine di garantire il coordinamento dell'organizzazione e l'uniformità dei relativi livelli in tutto il territorio nazionale; b) ai servizi per l'integrazione degli studenti in situazione di handicap e per l'accoglienza e integrazione degli studenti immigrati; c) agli indirizzi in materia di vigilanza sulle scuole e corsi di istruzione non statale e sulle scuole straniere in Italia; d) alla vigilanza sull'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale di cui all'articolo 88 del D. Lgs. 30 luglio 1999 n. 300, e sulla Fondazione museo nazionale della scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci di cui all'art. 4 del D. Lgs 20 luglio 1999 n. 258, alla vigilanza o sorveglianza di cui all'art. 605 c. 2 e 3 del testo unico approvato con D. Lgs. 16 aprile 1994 n. 297, nei*

confronti degli enti ivi previsti; e) ai problemi generali del territorio, nel rispetto delle competenze delle regioni, segnatamente quelli relativi al diritto allo studio, al dimensionamento delle istituzioni scolastiche, alla distribuzione territoriale delle scuole e degli indirizzi di studio, all'edilizia scolastica (art. 4 c. 2)''.

La direzione generale per l'istruzione post-secondaria e degli adulti e per i precorsi integrati, fatte salve le competenze delle regioni, svolge le funzioni dell'amministrazione della pubblica istruzione in materia di: *“a) percorsi integrati di istruzione e formazione; educazione ed istruzione permanente degli adulti; b) istruzione superiore non universitaria, ivi compresa l'istruzione e formazione tecnica superiore”.*

La direzione generale per lo *status* dello studente, per le politiche giovanili e per le attività motorie svolge, in particolare, i compiti relativi : *“ a) alla materia dello status di studente; b) agli indirizzi e alle strategie nazionali in materia di rapporti della scuola con lo sport; c) alle strategie sulle attività e sull'associazionismo degli studenti e sulle politiche sociali in favore dei giovani; al supporto dell'attività della conferenza nazionale dei presidenti delle consulte provinciali degli studenti; d) ai rapporti con le associazioni dei genitori e al supporto della loro attività”.*

La direzione generale del personale della scuola e dell'amministrazione svolge, in particolare, i compiti relativi : *“ a) alla definizione degli indirizzi generali e alla disciplina giuridica ed economica del rapporto di lavoro e di nuovi modelli di prestazione del servizio del personale scolastico e, d'intesa con il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, alla relativa contrattazione; b) all'attuazione delle direttive del ministro in materia di politiche del personale amministrativo e tecnico del ministero, nonché al reclutamento, alla formazione generale, alle relazioni sindacali, alla contrattazione e alla mobilità” (art. 4 c.2).*

Vi sono poi tre servizi di livello dirigenziale generale (per gli affari economico-finanziari, per l'automazione informatica e innovazione tecnologica, per la comunicazione) deputati all'esercizio di attività strumentali di interesse comune ai dipartimenti.

Il nuovo assetto ministeriale, consistente nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, derivante dall'accorpamento dei due ministeri preesistenti, è quindi stato definito dagli artt. 49-51 e 75 del D. Lgs. n. 300 del 1999, dal D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347, recante le norme di organizzazione del Ministero per quanto attiene la ripartizione in dipartimenti e servizi e agli uffici di livello dirigenziale generale, nonché dal d.m. 30 gennaio 2001, contenente le norme di organizzazione relative agli uffici di livello dirigenziale non generale.

Da un'attenta analisi di tali provvedimenti può dirsi che ad una articolazione centrale ramificata, incentrata su ordini e gradi di scuole e suddivisa in otto direzioni generali, tre ispettorati ed un servizio, si è sostituita una struttura certamente più snella, opportunamente articolata per funzioni, ma per nulla rispondente alla descrizione di principio di cui alla legge n. 59 del 1997, che preludeva ad un assetto ministeriale improntato alla creazione di una struttura essenzialmente compatta e leggera³⁶. Il Ministero, nelle intenzioni, avrebbe dovuto spogliarsi interamente delle funzioni di gestione conservando solo quelle di indirizzo.

8. La struttura del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

La riunificazione entrò in vigore nel 2001, con il Governo Berlusconi II; nel 2006, tuttavia, il Governo Prodi II stabilì un nuovo spacchettamento del

³⁶ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

ministero, tramite la ricostituzione del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca.

Il ritorno alla struttura prevista dalla Riforma Bassanini fu disposto dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (la legge finanziaria 2008). Le due strutture ministeriali furono così di nuovo accorpate in unico dicastero, divenuto operativo nel 2008, con il Governo Berlusconi IV.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è stato riorganizzato con il D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

Il MIUR è attualmente articolato in 3 Dipartimenti:

Il Dipartimento per il sistema educativo di Istruzione e Formazione, suddiviso in 3 Direzioni generali: la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione; la Direzione generale per il personale scolastico; la Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione.

Il Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca, suddiviso in 3 Direzioni generali: la Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore; la Direzione generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca; la Direzione generale per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore.

Il Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, suddiviso in 3 Direzioni generali: la Direzione generale per le risorse umane e finanziarie; la Direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica; la Direzione generale per interventi in

materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 133 dell'8 giugno 2019 sono stati pubblicati: il D.P.C.M. 4 aprile 2019, n. 47, recante “*Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*”; il D.P.C.M. 4 aprile 2019, n. 48, recante “*Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*”.

I provvedimenti disciplinano l'organizzazione del dicastero, nella sua articolazione a livello centrale nei tre Dipartimenti e a livello periferico, negli uffici scolastici, su base regionale. Nell'ambito dei Dipartimenti sono individuati gli uffici di livello dirigenziale generale.

Si prosegue poi con le competenze dei dipartimenti, le attribuzioni dei Capi Dipartimento, e la regolamentazione per quanto riguarda Uffici scolastici regionali, Corpo ispettivo, Uffici di livello dirigenziale non generale, Posti di funzione dirigenziale e dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

Vengono quindi regolamentati gli Uffici di diretta collaborazione del Miur, quali: l'Ufficio di Gabinetto, la Segreteria del Ministro, l'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa, la Segreteria tecnica del Ministro, le Segreterie dei sottosegretari di Stato. Infine un apposito capo è dedicato all'Organismo indipendente di valutazione della performance.

9. Il Decreto-legge 9 gennaio 2020: lo sdoppiamento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Con decreto-legge del 9 gennaio 2020, ritenuta la necessità ed urgenza di procedere alla ridefinizione dell'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica, al fine di consentirne la valorizzazione delle rispettive specificità, sono stati istituiti il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca ed è stato conseguentemente soppresso il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

L'art. 2 del decreto-legge citato dispone in merito all'istituzione alle aree funzionali e ordinamenti dei ministeri, sancendo che al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, il Capo XI del titolo IV è sostituito dai nuovi capi che istituiscono i due ministeri.

In particolare, il nuovo Capo XI riguarda il Ministero dell'istruzione e l'art. 49 dispone che è istituito il Ministero dell'istruzione, cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione di cui all'art. 2 della legge 28 marzo 2003 n. 53. Al Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, ivi compresa la gestione dei residui, le funzioni del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nei limiti di cui all'art. 50, eccettuate quelle attribuite ad altri ministeri o ad agenzie, e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle regioni ed agli enti locali.

L'art. 50 in merito alle aree funzionali dispone che il Ministero svolge le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: organizzazione

generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti e programmi scolastici, stato giuridico del personale, inclusa la definizione dei percorsi di abilitazione e specializzazione del personale docente e dei relativi titoli di accesso, sentito il Ministero dell'università e della ricerca; definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; definizione degli obiettivi formativi nei diversi gradi e tipologie di istruzione; definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi del sistema educativo di istruzione e di formazione nel territorio al fine di garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale; valutazione dell'efficienza dell'erogazione dei servizi medesimi nel territorio nazionale; definizione dei criteri e parametri per l'attuazione di politiche sociali nella scuola; definizione di interventi a sostegno delle aree depresse per il riequilibrio territoriale della qualità del servizio scolastico ed educativo; attività connesse alla sicurezza nelle scuole e all'edilizia scolastica, in raccordo con le competenze delle regioni e degli enti locali; formazione dei dirigenti scolastici, del personale docente, educativo e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola; assetto complessivo e indirizzi per la valutazione dell'intero sistema formativo, anche in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; congiuntamente con il Ministero dell'università e della ricerca, funzioni di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), fermo restando che la nomina dei relativi presidenti e componenti dei consigli di amministrazione di cui all'art. 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione; promozione dell'internazionalizzazione del sistema educativo di istruzione e formazione; sistema della formazione italiana nel mondo ferme restando le competenze del

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale stabilite dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale e attivazione di politiche dell'educazione comuni ai paesi dell'Unione Europea; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome; programmi operativi finanziati dall'Unione Europea; altre competenze assegnate dalla legge 13 luglio 2015, n.107, nonché dalla legislazione vigente.

L'art. 51 è dedicato all'ordinamento e dispone che il Ministero dell'istruzione è articolato in due dipartimenti in relazione alle aree funzionali di cui all'art. 50. Il numero di posizioni di livello dirigenziale generale non può essere superiore a ventiquattro, ivi inclusi i capi dei dipartimenti.

E' stato introdotto il Capo XI-bis dedicato al nuovo Ministero dell'università e della ricerca.

L'art. 51-bis istituisce il Ministero dell'università e della ricerca, cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica e di alta formazione artistica musicale e coreutica.

Al Ministero sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, ivi compresa la gestione dei residui, le funzioni del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nei limiti di cui all'art. 51-ter, eccettuate quelle attribuite ad altri ministeri o ad agenzie, ivi inclusa l'Agenzia nazionale per la ricerca (ANR) di cui all'articolo 1, comma 241, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e fatte in ogni caso salve, le funzioni conferite dalla

vigente legislazione alle regioni ed agli enti locali. E' fatta altresì salva l'autonomia delle istituzioni universitarie, degli enti di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica.

L'art. 51-ter individua le aree funzionali del nuovo Ministero dell'università e della ricerca.

Il Ministero, in particolare, svolge le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale; istruzione universitaria e alta formazione artistica, musicale e coreutica, programmazione degli interventi, indirizzo e coordinamento, formazione generale e finanziamento delle università, delle Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e degli enti di ricerca non strumentali; valorizzazione e valutazione in materia universitaria e alta formazione artistica, musicale e coreutica, attuazione delle norme comunitarie e internazionali in materia di istruzione universitaria e alta formazione artistica musicale e coreutica, armonizzazione europea e integrazione internazionale del sistema universitario e di alta formazione artistica musicale e coreutica anche in attuazione degli accordi culturali stipulati a cura del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; coordinamento e vigilanza degli enti e istituzioni di ricerca non strumentali; completamento dell'autonomia universitaria; formazione di grado universitario; razionalizzazione delle condizioni d'accesso all'istruzione universitaria; partecipazione alle attività relative all'accesso alle amministrazioni e alle professioni, al raccordo tra istruzione universitaria, istruzione scolastica e formazione; valorizzazione e sostegno della ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca; integrazione tra ricerca applicata e ricerca pubblica; coordinamento della partecipazione italiana a programmi nazionali e internazionali di ricerca; sostegno della ricerca

spaziale e aerospaziale; cura dei rapporti con l'Agazia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR); congiuntamente con il Ministero dell'istruzione, funzioni di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE); cooperazione scientifica in ambito nazionale, comunitario ed internazionale; promozione e sostegno della ricerca delle imprese ivi compresa la gestione di apposito fondo per le agevolazioni anche con riferimento alle aree depresse e all'integrazione con la ricerca pubblica; finanziamento delle infrastrutture di ricerca anche nella loro configurazione di European Research Infrastructure Consortium (ERIC) di cui al regolamento (CE) n. 723/2009 del Consiglio del 25 giugno 2009; programmi operativi finanziati dall'Unione europea; finanziamento degli enti privati di ricerca e delle attività per la diffusione della cultura scientifica; altre competenze assegnate dalla legislazione vigente.

L'art. 51-quater è dedicato all'ordinamento del Ministero dell'università e della ricerca.

Il ministero si articola in uffici dirigenziali, coordinati da un segretario generale ai sensi degli articoli 4 e 6. Il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il segretario generale, è pari a sei, in relazione alle aree funzionali di cui all'art. 51-ter.

L'art. 3 disciplina la ripartizione delle strutture e degli uffici dei due Ministeri.

Al Ministero dell'università e della ricerca sono assegnate le strutture, le risorse strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, del Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca nonché il personale che, alla data di entrata in vigore del decreto, presta servizio a qualunque titolo. Nelle

more dell'entrata in vigore del regolamento di organizzazione, sono rimesse alla responsabilità del Ministro dell'università e della ricerca la Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio, la Direzione generale per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e la Direzione generale per il coordinamento e la valorizzazione della ricerca e dei suoi risultati, come previste dal vigente regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Al Ministero dell'istruzione sono assegnate le risorse strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione nonché degli Uffici scolastici regionali e del corpo ispettivo, nonché il personale che, alla data di entrata in vigore del decreto, presta servizio a qualunque titolo.

Il Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali, è trasferito, in via transitoria, al Ministero dell'istruzione, fino alla data indicata dal decreto di cui al comma 4. Fino alla medesima data il Ministero dell'università e della ricerca continua ad avvalersi del medesimo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali, che gestisce anche il personale dirigenziale e non dirigenziale di cui all'art. 4, comma 4. Le direzioni generali del predetto Dipartimento continuano altresì a svolgere, anche per il Ministero dell'università e della ricerca, i compiti concernenti le spese già ad essi affidate per l'anno 2020, quali strutture di servizio, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro il 30 aprile 2020, su proposta del Ministro dell'istruzione e del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della pubblica amministrazione, si procede alla ricognizione e al

trasferimento delle strutture, del personale e delle risorse strumentali e finanziarie di cui al comma 3, considerato anche il personale già posto alla data di entrata in vigore del decreto. Per le finalità di cui al primo periodo, è redatta una graduatoria secondo il criterio prioritario dell'accoglimento delle manifestazioni di interesse espresse sulla base di apposito interpello e, in caso di loro numero incongruente per eccesso o per difetto, secondo il criterio del trasferimento del personale con maggiore anzianità di servizio e, a parità di anzianità, del personale con minore età anagrafica. Il personale non dirigenziale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci di natura fissa e continuativa, ove più favorevole, in godimento presso il ministero soppresso al momento dell'inquadramento, mediante assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Il decreto di cui al primo periodo deve indicare la data di decorrenza del trasferimento ed assicurare che, in ogni caso, siano destinati due terzi dei posti di funzione dirigenziale di livello non generale e dell'organico di personale non dirigenziale previsto per il Dipartimento di cui al comma 3 al Ministero dell'istruzione e un terzo al Ministero dell'università e della ricerca. Con il medesimo decreto si procede alla definizione della dotazione organica di entrambi i Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione, garantendo anche per questi ultimi il rispetto della proporzione numerica di cui sopra, in ogni caso, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Con lo stesso decreto si procede alla definizione della dotazione organica di entrambi i Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione, garantendo anche per questi ultimi il rispetto della proporzione di cui sopra, in ogni caso, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Entro il 30 giugno 2020, i regolamenti di organizzazione dei due Ministeri istituiti possono essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. Su detti regolamenti è acquisito il parere del Consiglio di Stato.

La dotazione organica complessiva dei due ministeri non può essere superiore a quella del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca alla data di entrata in vigore del decreto, incrementata di due posizioni dirigenziali di livello generale, da destinare al Ministero dell'università e della ricerca, nonché dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione di cui all'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2019, n. 155, in ogni caso senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'istruzione e del Ministro dell'università e della ricerca, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo, il cui numero dei Ministeri è stabilito, per effetto del nuovo decreto, in quattordici.

Lo sdoppiamento dei due ministeri è stato attuato con Legge 5 marzo 2020 n. 12 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 61 del 9 marzo 2020.

PARTE TERZA

Il sistema di istruzione dal punto di vista funzionale

1. Il sistema di istruzione nel quadro dei servizi nazionali

Il sistema di istruzione rientra tra i servizi nazionali. Si intende dire che l'interesse nazionale all'istruzione è perseguito attraverso un complesso apparato amministrativo costituito da una pluralità di soggetti e una fitta rete di rapporti, strutturali e funzionali. Come è stato efficacemente rilevato³⁷, i rapporti tra i soggetti del sistema possono essere paragonati alle superfici di più cerchi, che, anziché essere concentrici, “sono, fra loro, tangenti in alcuni punti, intersecanti in altri e separati per altri punti ancora”.

Queste indicazioni forniscono un panorama solo parziale in ordine ai caratteri del modello organizzativo del servizio nazionale. Per ricostruire sinteticamente un quadro relativo a tali caratteri, occorre prendere le mosse dall'evoluzione intervenuta al fine di spiegare il motivo per il quale, nonostante sia in corso un processo di divaricazione tra i vari sistemi che erano ricondotti in seno alle c.d. amministrazioni nazionali, sia comunque rinvenibile un nucleo di caratteri comuni che consente l'individuazione di un modello organizzativo unitario.

Le amministrazioni nazionali hanno rappresentato, tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del secolo scorso, un insieme coeso connotato da una

³⁷ L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988, p. 68 e 197.

evidente impronta comune, che ne consentiva l'immediata riconduzione al modello di riferimento³⁸.

Le riforme istituzionali ed amministrative degli anni novanta hanno prodotto un effetto centrifugo rispetto al modello originario³⁹. È significativo che

³⁸ L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, cit.

³⁹ Sicché, il servizio sanitario nazionale, il sistema statistico nazionale, il sistema nazionale di protezione civile, il sistema nazionale di istruzione, pur essendo tuttora riconducibili in seno ad un comune insieme, hanno sviluppato caratteristiche peculiari, in virtù delle quali ciascuno di essi ha assunto una connotazione particolare, idonea a differenziarlo dagli altri.

Il servizio nazionale che meno si è allontanato dall'impronta originaria è il Servizio statistico nazionale (SISTAN). Per una trattazione istituzionale, M.P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, cit. pp. 147 e ss.

Esso è edificato attorno ad un soggetto in posizione centrale, l'ISTAT, preordinato al governo tecnico del sistema e, in particolare, al coordinamento degli uffici di statistica (delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, delle regioni e delle province autonome, delle province e dei comuni, delle ASL, delle camere di commercio, degli enti pubblici e di altri enti ed organismi pubblici). Organo dell'ISTAT è il Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT), nell'ambito del quale sono rappresentate le varie componenti del sistema. Sono presenti, in tale apparato, le caratteristiche peculiari dell'amministrazione nazionale: la rilevanza nazionale della funzione (la gestione dell'informazione statistica), l'estrema frammentazione strutturale, la riconduzione ad unità della funzione in seno ad un organo collegiale in cui siano rappresentate, in posizione di equiordinazione, tutte le componenti del sistema.

Il servizio nazionale di protezione civile ha subito maggiori mutamenti, sia pure ridimensionati dalla controriforma che ha soppresso l'Agenzia di protezione civile. Per una trattazione istituzionale, C. MEOLI, *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. VI, cit. pp. 2145 e ss.

L'istituzione di questa, con il D. Lgs. n. 300 del 1999, mirava a separare le attività di ordine tecnico-operativo, con l'attribuzione ad essa della loro titolarità, da quelle prettamente politiche, di competenza del Ministero dell'interno. La legge n. 401 del 2001 ha ripristinato un assetto centrale tripartito (Presidenza del consiglio-Ministero dell'interno- Dipartimento della protezione civile) che riconduce al Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle politiche di protezione civile ed il coordinamento a livello centrale delle attività delle varie componenti del sistema (Dipartimento della protezione civile, Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, prefetto, forze di polizia, regioni, province, comuni, organizzazioni di volontariato, ecc.). A seguito delle modifiche apportate al titolo V della parte II della Costituzione, l'amministrazione centrale deve occuparsi dell'ordinamento e dell'organizzazione delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, mentre le regioni e gli enti locali devono interessarsi dell'assetto organizzativo relativo alle rispettive competenze. Le connessioni tra i vari livelli di governo devono essere assicurate tramite forme di raccordo intergovernativo (Conferenza unificata, Conferenza Stato-Regioni, intese ed accordi).

Il servizio sanitario nazionale è stato oggetto di importanti e significative trasformazioni. Per una trattazione istituzionale, C. MEOLI, *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. VI, cit. pp. 2145 e ss.

Nel suo ambito il ruolo di centro è andato sempre più comprimendosi, essendo esso limitato all'elaborazione dei livelli essenziali delle prestazioni e del piano sanitario nazionale, mentre sono andati realizzandosi distinti sistemi sanitari regionali. Alle regioni, infatti, sono stati assegnati il finanziamento del servizio e la totalità delle funzioni e dei compiti amministrativi. Di rilievo, al riguardo, è anche il ruolo dei comuni che concorrono

l'evoluzione del sistema nazionale di istruzione abbia seguito un percorso simile a quello del sistema sanitario nazionale, discostandosi maggiormente dagli traiettorie seguite da altri settori. La salute e l'istruzione, infatti, sono da annoverare tra i compiti fondamentali che la Costituzione assegna alla Repubblica, che li tutela nella duplice veste di diritti dell'individuo e di interessi della collettività. I diritti sociali richiedono che l'ordinamento, ove ne sussistano le condizioni finanziarie, presieda all'erogazione delle prestazioni atte alla soddisfazione delle esigenze individuali.

La materia sanitaria e quella dell'istruzione constano di due componenti di eguale forza, quella tecnico-professionale e quella politico-amministrativa. Ciò comporta che, in seno ad entrambe, il momento della erogazione del servizio è

alla programmazione regionale, al controllo delle aziende sanitarie e delle aziende ospedaliere e alla valutazione dei loro direttori generali. Il servizio sanitario è erogato per il tramite delle aziende sanitarie, a carattere imprenditoriale, in ordine alle quali prevale la disciplina pubblicistica. I soggetti erogatori del servizio possono essere aziende ospedaliere ed ospedaliero-universitarie, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, soggetti privati accreditati. Questi operano in un sistema di quasi-mercato.

Il sistema di tutela ambientale non rientra propriamente tra i servizi nazionali .Per una trattazione istituzionale, C. MEOLI, *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol.VI ,*cit.* pp. 2145 e ss.

Ad esso è opportuno accennare dal momento che costituisce un vero e proprio *network*, un reticolo amministrativo che, dal livello comunitario si propaga negli Stati membri. Tale sistema ruota, a livello nazionale, attorno all'ANPA (sostituita con il D. Lgs. n. 300 del 1999 dall'APAT, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici): questa da un lato, superando i confini confluiscie nel sistema europeo coordinato dall'European Environment Agency, e, dall'altro svolge l'attività di indirizzo e coordinamento tecnico delle ARPA, le agenzie regionali. Al fianco di tali organismi, a valenza prettamente tecnico-operativa, agiscono, in qualità di titolari delle competenze di ordine politico, il ministro dell'ambiente, le regioni e gli enti locali. La funzione di raccordo intergovernativo è svolta, anche in questo caso, dalle Conferenze e da intese ed accordi.

Dalla sintetica disamina di alcuni servizi nazionali ed organizzazioni diffuse, si può desumere che ciascuno tra essi, pur prendendo le mosse da un sostrato comune e conservandone taluni tratti, ha seguito un particolare iter evolutivo alla ricerca dell'assetto organizzativo più efficace per il perseguimento dell'interesse protetto. Non rappresenta una casualità che il settore che meno si è discostato dall'assetto originario è stato il Sistema statistico nazionale, caratterizzato da una netta prevalenza dell'elemento tecnico-operativo su quello politico-amministrativo.

In relazione agli altri, invece, è andato realizzandosi un modello fondato sulla separazione-cooperazione e sull'accentuazione delle responsabilità proprie di ciascun componente del sistema. La separazione si manifesta tra livelli di governo e tra attività di indirizzo politico e di gestione tecnico-operativa, mentre la collaborazione involge i livelli di governo attraverso forme di raccordo intergovernativo e le entità minimali del sistema mediante strumenti convenzionali e consorziali.

Emerge che è l'interesse pubblico da curare a condizionare gli assetti organizzativi.

connotato principalmente da tecnicismo e professionalità, mentre quello del governo del settore da scelte politiche e discrezionali. Ne deriva che, mentre, in relazione al primo aspetto, si delinea una conformazione puntiforme, essendo il servizio erogato da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, dislocati sul territorio nazionale, in ordine al secondo la fisionomia assunta è quella di un reticolo, fondato sulla separazione/cooperazione, dal momento che, pur essendo attribuiti a ciascun livello di governo, funzioni e compiti specifici, sono necessarie fasi di raccordo intergovernativo che riconducano, attraverso idonei strumenti di concertazione, verso fini comuni le politiche seguite dai diversi enti politici.

Peraltro, nonostante la struttura organizzativa del sistema nazionale di istruzione possa essere considerata molto simile a quella del servizio sanitario nazionale, si possono rinvenire alcune importanti differenze.

In primo luogo, mentre il sistema nazionale di istruzione può ritenersi ancora fondato sul criterio di unità nella differenziazione, il servizio sanitario nazionale è ormai un insieme di diversi sistemi regionali, che rinvergono il momento di unità nell'individuazione dei livelli essenziali di assistenza. Ed anche se l'art. 116 Cost. ha introdotto le condizioni perché, anche in materia di istruzione, possa verificarsi la frammentazione del sistema nazionale in distinti sistemi regionali, l'ordinamento dell'istruzione è attualmente connotato da significativi momenti di unità, che attengono, oltre che all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla fissazione di *guidelines*, alla determinazione e distribuzione di personale e risorse finanziarie, alla valutazione ed al controllo del sistema.

In secondo luogo, l'assetto organizzativo è in parte condizionato dalla disciplina costituzionale, che, specificamente per ciò che riguarda l'assunzione del servizio da parte dei privati, stabilisce un regime differenziato. In materia sanitaria, difatti, nulla prevedendo la Costituzione, può trovare pienamente applicazione il

principio contenuto nell'art. 118 comma 3 Cost, per il quale i pubblici poteri favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini. Al contrario, per quanto riguarda l'istruzione, la Costituzione ritaglia, per lo Stato, le regioni e gli enti locali, un ruolo attivo ed essenziale non soltanto di tipo regolativo, ma anche di gestione del servizio. Ne deriva che il sistema nazionale di istruzione debba essere obbligatoriamente fondato, per espressa indicazione della Carta Costituzionale, sulla scuola pubblica (in senso soggettivo), mentre alla scuola privata è attribuito un ruolo integrativo, che, tuttavia, non può che essere complementare a quello rivestito dalle istituzioni scolastiche pubbliche.

In terzo luogo, ed in diretta conseguenza di quanto appena rilevato, mentre i gestori del servizio sanitario operano in un contesto di quasi-mercato, le istituzioni scolastiche non erogano il servizio in condizioni di concorrenza regolata, limitandosi ad applicare alcuni strumenti di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione, al fine di una sana gestione finanziaria. Anche questo aspetto esplica effetti non secondari, di ordine strutturale, che attengono, innanzitutto, alla natura dell'istituzione scolastica pubblica.

Infine, pur essendo sia le aziende sanitarie sia le scuole pubbliche dotate di autonomia, quella attribuita alle istituzioni scolastiche assume la fisionomia di autonomia funzionale. Ciò implica che le scuole, andando al di là del ruolo di enti gestori del servizio, siano attributarie di talune funzioni amministrative afferenti alla materia in questione, in deroga, per così dire, alla regola generale, per la quale l'ente comunale dovrebbe essere titolare, per *default*, di tutte le funzioni amministrative. Vi sono funzioni, quindi, non allocabili in capo ad enti territoriali di governo, né totalmente riconducibili a soggetti privati, ma spettanti ad enti a vocazione specifica.

Il rilievo della distinzione, peraltro, va al di là della titolarità di funzioni amministrative. Difatti, la riforma ha disegnato per le scuole un ruolo di snodo e di

confluenza di specifici interessi, in funzione di collegamento tra enti territoriali e società civile. Gli enti titolari di autonomia funzionale sono concepiti, perciò, come veicoli di affermazione di specifici interessi, miranti alla ricerca della mediazione e della composizione del conflitto tra i titolari degli interessi coinvolti, siano essi enti pubblici territoriali, enti esponenziali di interessi, pubblici e privati, soggetti privati. Le autonomie funzionali, quindi, trovano la propria ragion d'essere nella visione pluralistica della società e del sistema amministrativo, che implica la sussistenza di una congerie di interessi in conflitto e la conseguente necessità della loro integrazione.

Proprio al fine di consentire alle istituzioni scolastiche pubbliche di adempiere a tale ruolo, esse sono state dotate di idonei strumenti, sia sotto il profilo strutturale sia sotto il profilo funzionale: sufficiente grado di autonomia (anche finanziaria), piena libertà nel reperimento delle risorse, assenza di ogni vincolo di destinazione per ciò che concerne il finanziamento pubblico, piena capacità negoziale, titolarità della gestione amministrativa in capo al dirigente scolastico, e così via.

Ciò anche nell'ottica dell'edificazione del sistema integrato pubblico- privato, che richiede, come elemento primigenio, che le scuole pubbliche possano godere, sotto il profilo gestionale, della medesima elasticità di azione di cui usufruiscono le scuole paritarie private.

2. I caratteri tipizzanti del modello organizzativo

Il fenomeno descritto, che ha condotto al graduale allontanamento tra discipline di settore originariamente simili, non impedisce, tuttavia, di individuare una serie di caratteri tipizzanti.

Occorre ricordare che sono i caratteri dell'interesse generale da perseguire ad influenzare in modo significativo la forma organizzativa attraverso cui le pubbliche amministrazioni si impegnano a garantirne la soddisfazione. Nel caso dell'istruzione, si tratta di un diritto sociale a fruizione coatta, per il quale il pubblico potere, per il bene dei propri cittadini ed in osservanza del principio di eguaglianza sostanziale, è chiamato ad adottare misure volte a garantirne il godimento da parte degli utenti, a definire le prestazioni da erogare, a disegnare la struttura organizzativa idonea a garantire l'adempimento di un'obbligazione pubblica di carattere particolare. E' la natura del bene perseguito, dunque, a giustificare il ricorso al modello organizzativo del servizio nazionale, un modello cioè suscettibile di garantire la diversità e la differenziazione, la complessità e la dinamicità, l'interdipendenza e la collaborazione, la sussidiarietà e l'autonomia, senza che ciò possa andare a discapito del soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'indispensabile unità del sistema. Al centro è la funzione, in ordine alla quale le competenze sono frammentate tra più soggetti. Ne consegue, da un lato, che il profilo soggettivo passa in secondo piano, mentre assume maggiore pregnanza; dall'altro, il sistema si regge su interazioni tra livelli di governo e tra questi e la società civile, secondo quella che è stata qualificata *modern governance*. La funzione è nazionale ed unitaria, mentre le strutture sono locali. L'interesse pubblico è generale, ma la sua cura è affidata a più soggetti, componenti di un'organizzazione diffusa.

Ulteriore caratteristica fondante del sistema è data dalla tecnicità della prestazione erogata, da cui discendono due fondamentali caratteri: la distinzione tra attività politico-amministrativa ed attività tecnico-professionale e l'indispensabile ricerca di unità in seno ad un contesto fortemente e necessariamente differenziato.

Il primo comporta che vi siano soggetti politici deputati a definire le prestazioni e soggetti tecnici che hanno il compito di produrre ed erogare le stesse. Ne deriva, da

un lato, che l'attività politico-amministrativa è volta alla cura della funzione, mentre quella tecnico-professionale è tesa all'erogazione del servizio, e, dall'altro, che la prima è esercitata in funzione servente della seconda, mettendo in primo piano l'operatore tecnico rispetto al burocrate e al politico. Dalla netta censura soggettiva consegue che, mentre il primo ambito di attività è esercitato da soggetti pubblici e, in particolare, dai diversi livelli di governo, il secondo può essere svolto, in presenza di determinate condizioni, anche da soggetti privati, scaturendone un sistema integrato, che è la risultante della coesistenza e della collaborazione tra pubblica amministrazione e società civile.

Le circostanze per le quali del sistema fanno parte i diversi livelli di governo, gli enti pubblici di servizi, i soggetti privati e queste ultime due categorie sono chiamate ad interrelarsi con le formazioni sociali dei rispettivi contesti territoriali mostrano la complessa architettura di un sistema composito, multiforme, flessibile, caratterizzato dalla differenziazione e dalla dinamicità. Proprio a causa della sua complessità, esso è edificato sulla ricerca degli equilibri tra gli opposti, cioè sui contrasti e sulle soluzioni compromissorie tra i soggetti che ne fanno parte, in posizione di interdipendenza tra loro, dando vita a quella che è stata definita l'arena dei pubblici poteri.

Anche il secondo carattere è collegato alla presenza dell'elemento tecnico. La tecnicità conduce necessariamente alla differenziazione. Spetta ai titolari delle competenze politico-amministrative l'identificazione del minimo comune denominatore che possa consentire di ricondurre ad unità le profonde divaricazioni.

Differenziazione ed unità richiamano necessariamente il principio di sussidiarietà verticale, che presiede all'attività di ricerca degli equilibri tra esigenza di diversità e contrapposto bisogno di unità. Una sussidiarietà che si configura in

modo del tutto particolare nel settore oggetto di esame, dal momento che il soggetto più vicino al cittadino (la scuola) non ha natura politica.

La sussidiarietà, inoltre, implica autonomia e responsabilità. L'autonomia si configura in modo atipico rispetto alla tradizione, dal momento che investe il soggetto tecnico erogatore del servizio, assumendo le forme dell'autonomia funzionale. In tal modo, l'autonomia territoriale degli enti politici si confronta e, talvolta, entra in conflitto con l'autonomia funzionale degli enti locali di servizi.

L'autonomia e la responsabilità presuppongono che, in seno al sistema, un ruolo cruciale sia svolto dai meccanismi di informazione, controllo e valutazione. I delicati equilibri su cui è fondato il modello del servizio nazionale dipendono, in buona parte, dalla circostanza all'ampia autonomia fa da contraltare un efficace meccanismo di valutazione dei risultati prodotti e, soprattutto in riferimento alle scuole private paritarie, un rigido controllo sul possesso dei requisiti qualitativi e sull'osservanza degli obblighi di servizio pubblico richiesti dalla legge.

L'esigenza di unità giuridica è determinata dalla rilevanza costituzionale della funzione da perseguire e del servizio da erogare. Proprio a garanzia dell'unità del sistema sono posti specifici strumenti legislativi ed amministrativi.

Per quanto concerne i mezzi di formazione primaria vi è, da un lato, la fissazione, da parte dello Stato, delle norme generali della materia e, dall'altro, soprattutto, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le prime, come detto in precedenza, sono volte a definire l'architettura del sistema (per la scuola questo vuol dire stabilire gli ordinamenti didattici, la durata della scuola dell'obbligo, i requisiti per il rilascio dei titoli di studio, la regolamentazione della funzione docente, l'ambito e le garanzie dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le forme di valutazione e di controllo, ecc.). Le norme generali, dunque, possiedono un carattere fisso e stabile nel tempo e nello spazio,

essendo volte a disegnare le regole del gioco e, cioè, il perimetro entro il quale i soggetti erogatori devono operare perché il servizio reso possa essere definito pubblico ai sensi dell'ordinamento giuridico vigente.

I secondi, invece, hanno un carattere dinamico e cangiante nel tempo, nel senso che mirano ad indicare, per un periodo definito ed in presenza di un determinato novero di risorse finanziarie, le misure atte ad individuare le prestazioni indispensabili, a garantire l'accesso al servizio ed il raggiungimento di un determinato *standard* qualitativo della prestazione, a fissare i parametri per la valutazione delle prestazioni erogate.

Tra gli strumenti amministrativi, rilevanza fondamentale, ai fini della preservazione dell'unità del sistema, riveste l'attività di controllo e di valutazione, che è volta ad accertare, attraverso forme omogenee di verifica, che i soggetti erogatori ottengano risultati conformi agli obiettivi fissati e forniscano il servizio nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obblighi di servizio pubblico stabiliti dalla legge.

Allo stesso modo, un ruolo di rilievo, sotto il profilo amministrativo, è svolto da talune tipologie di relazioni interorganiche e da alcuni strumenti di negoziazione delle decisioni il cui largo uso è giustificato proprio dai peculiari caratteri derivanti dalla struttura organizzativa del servizio nazionale. La circostanza per la quale, come si è detto, la funzione domina le strutture, dal momento che essa è generale, mentre i soggetti che la curano sono molteplici, fa sì che il modello organizzativo sia diffuso ed adespota e che l'ordinamento si reticolare e puntiforme. Ne deriva l'esigenza di riduzione a coerenza delle attività intraprese dai vari soggetti attraverso rapporti di interdipendenza ed obblighi di collaborazione, esplicitanti attraverso forme negoziali flessibili, quali intese ed accordi, ovvero tramite forme organizzative di tipo consortile o collegiali, conferenze di servizi, e così via.

Ultimo profilo da annoverare tra i caratteri costitutivi del sistema nazionale di istruzione è quello dell'ammissione, in seno ad esso, di soggetti privati, che entrano a far parte, qualora siano in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, in posizione di equiordinazione rispetto agli omologhi pubblici.

La potenziale partecipazione dei privati rappresenta una componente essenziale del servizio nazionale, che può definirsi pubblico in senso oggettivo.

L'integrazione tra la componente pubblica e quella privata comporta, difatti, per il soggetto privato che è parte del sistema, il fondamentale ibridismo giuridico, nel senso che esso è tenuto ad obbedire ad una serie di strumenti di diritto pubblico, relativi alla determinazione delle prestazioni, alla qualificazione dei soggetti erogatori, alla disciplina dell'attività. Al contempo, il soggetto pubblico è chiamato a far uso di strumenti tipici del diritto privato, quali l'autonomia, le dinamiche aziendalistiche, la libertà di scelta.

Ne scaturisce un sistema integrato, nell'ambito del quale, pur essendo il fine ultimo di natura pubblica, sotto il profilo degli strumenti di azione, regole pubblicistiche e schemi di diritto privato convivono e si armonizzano in un regime sostanzialmente misto.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, i caratteri tipizzanti del modello organizzativo del servizio nazionale, possono essere così delineati:

- 1) L'ordinamento della materia è diffuso ed adespota, nel senso che la funzione è affidata alla cura di una molteplicità di soggetti;
- 2) La funzione domina le strutture, nel senso che questa è generale ed unitaria, mentre quelli sono multiformi e disomogenei,
- 3) Si rende necessario, pur nel rispetto del principio di differenziazione, ricondurre ad unità il sistema;

- 4) Tra le varie componenti del sistema vi è interdipendenza ed obbligo di collaborazione;
- 5) La presenza dell'elemento tecnico è talmente elevata da condurre a scindere il momento politico-amministrativo da quello tecnico-professionale, erogato da soggetti dotati da un alto grado di professionalità;
- 6) L'attività politico-amministrativa è, in tale contesto, servente rispetto a quella tecnico-professionale;
- 7) Si determina, inoltre, una distinzione tra la funzione, la cui titolarità spetta, nell'ambito delle rispettive competenze, ai diversi livelli di governo, ed il servizio, erogato dagli organismi tecnici;
- 8) La funzione è esercitata in modo diffuso, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale ed i raccordi tra gli enti politici hanno luogo attraverso strumenti negoziali, quali intese ed accordi;
- 9) Il servizio può essere erogato, a determinate condizioni, anche da soggetti privati;
- 10) I soggetti erogatori sono dotati di un alto grado di autonomia, ma, al contempo, sono soggetti al principio di responsabilità e, di conseguenza, alla valutazione ed al controllo operati dai pubblici poteri⁴⁰.

⁴⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

CAPITOLO III

SUSSIDIARIETA' ED AUTONOMIA

PARTE PRIMA

I principi fondamentali della riforma scolastica

1. Dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione

Non senza una dose di cinismo, Camillo Benso conte di Cavour era solito asserire che “quando si vuole occupare la Camera interminabilmente e senza conclusione, basta gettare in preda agli onorevoli deputati un progetto di legge d’istruzione”⁴¹.

E, nel 1903, Vittorio Emanuele Orlando, all’epoca Ministro dell’istruzione, giustificava la situazione di stallo del Parlamento in materia, rilevando che la scuola “è un organismo quanto mai delicato cui il medico può fare, forse, assai più il male che il bene, sì che qualche volta, l’astenersi è prudenza”⁴².

Si tratta, a ben guardare, di saggi rilievi, soprattutto tenendo conto della recente produzione normativa in materia, caotica e, talvolta, contraddittoria. Peraltro, nel tracciare un bilancio storico, la tendenza del legislatore ad astenersi dall’elaborare

⁴¹ La citazione è tratta da L. PALMA, *Studi di legislazione scolastica comparata*, Firenze, 1875, p.135. Non a caso, la legge Casati e la riforma Gentile, cioè i soli disegni organici di riforme della scuola prodotti tra la metà dell’Ottocento e l’ultimo decennio del Novecento, non passarono per il dibattito parlamentare.

⁴² La frase è citata da F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell’uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Bologna, 2002, pp. 44-45.

organici progetti di riforma non ha affatto prodotto effetti positivi per il sistema scolastico. Anche a causa della cristallizzazione della disciplina normativa, la scuola di Stato è giunta, immutata, con tutti i suoi problemi sino quasi al termine del Novecento.

Come è noto, la situazione è profondamente cambiata nel corso dell'ultimo ventennio. La legge n. 59/1997 (la cd. Legge Bassanini), la legge costituzionale n. 3/2001 (di riforma del titolo V della Costituzione) e la legge n. 53/2003 (la cd. Legge Moratti) hanno contribuito a mutare profondamente la disciplina dell'istruzione e, in particolare, a modificare il tradizionale assetto costituzionale della materia. Ciò ha comportato, tra l'altro, il radicale cambiamento di ruolo della istituzione scolastica.

In ordine alle concrete implicazioni derivanti da tale riforma è ancora da chiarire, anche perché il modello scolastico ideato dalla riforma è di grande complessità ed è, per certi versi, ancora inespresso.

Prima di approfondire tali profili, occorre soffermarsi, in via preliminare, sui principali caratteri del modello di istruzione fondato sulla scuola di Stato per poi passare a delineare i principali mutamenti intervenuti con l'istituzione del sistema nazionale di istruzione.

In seno alla scuola di Stato, tutto si esauriva all'interno della sua amministrazione centrale e periferica. La politica scolastica era elaborata, in via esclusiva, dal Ministero della pubblica istruzione e la sua attuazione demandata all'apparato periferico, costruito attorno ai potenti provveditorati, veri e propri ministeri a livello provinciale. Le scuole, come detto, erano inquadrare organicamente in seno allo Stato, che, in modo accentrato e gerarchico, definiva programmi, risorse finanziarie, personale. Il centralismo, peraltro, non serviva affatto ad evitare disparità ed ingiustizie tra settori e tra territori; anzi, le diseguglianze territoriali e sociali sono sempre state assai accentuate, anche in un sistema scolastico

fortemente centralizzato. Ciò anche in virtù del fatto che in seno alla scuola di Stato l'attenzione è stata prevalentemente concentrata sulle politiche dell'istruzione e sull'amministrazione della scuola, anziché considerare le stesse meramente strumentali al miglioramento del servizio tecnico dell'istruzione e della qualità del servizio pubblico erogato.

Al monopolio dello Stato si è sostituito, a partire dal 1997, il sistema nazionale di istruzione, frutto di quella che è stata definita “architettura della complessità”. In effetti, il termine “sistema” sta ad indicare, al contempo, la complessità, ma anche la coerenza e l'ordine del medesimo, mentre il lemma “nazionale” evidenzia la riconduzione ad elementi essenziali di unità delle pur necessarie esigenze di differenziazione e di autonomia⁴³. L'art. 2 della legge n. 53/2003 ha istituito il sistema educativo di istruzione e di formazione, fondato sulla integrazione tra istruzione e formazione professionale⁴⁴.

Si tratta, dunque, di una struttura composta o, meglio, di un modello reticolare nell'ambito del quale operano in modo integrato Stato, Regioni, enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale, enti di supporto⁴⁵. In esso coesistono e si incrociano, dunque, i destini di soggetti pubblici e privati, di livelli di governo statali, regionali e locali, di titolari di autonomia locale e funzionale.

⁴³ Va segnalato, peraltro, che il sistema di istruzione ha un'estensione ormai superiore a quella meramente nazionale, dal momento che va sviluppandosi rapidamente una politica europea dell'istruzione, in seno a quelle di coesione sociale. Si v., sul punto, M. COCCONI, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2003, p.1411 e ss.

⁴⁴ Si v. sul punto in particolare A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, Torino, 2002, p. 19 e ss.

⁴⁵ Sui rapporti tra tali soggetti si v. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Reg.*, 2002, p.771 e ss.

La presenza di un così elevato numero di soggetti comporta la perdita di rilevanza del profilo soggettivo a vantaggio del profilo oggettivo (funzione di istruzione). Per questo si dice che il sistema nazionale è diffuso ed adespota, cioè non è costruito in modo gerarchico e piramidale (con lo Stato al vertice e le scuole alla basa), ma, come è stato rilevato, poliarchico ed a forma di tempio greco (“tante colonne, ciascuna con la propria forza e la propria identità, che sostengono, in termini di finalità e obiettivi, pesi stabili comuni”⁴⁶). O, anche, si dice che si tratti di una *modern governance*, derivando da interazioni tra livelli di governo e tra questi e la società civile, o meglio di una *governance without government*⁴⁷, dal momento che le competenze sono frammentate tra i vari soggetti che partecipano al sistema e che è la funzione che domina le strutture, nel senso che questa è generale ed unitaria, mentre quelle sono multiformi e disomogenee.

Quale che sia l’articolazione, la particolarità del sistema rispetto al passato è costituita dal fatto che il suo centro attrattivo non è rappresentato dai soggetti dell’amministrazione scolastica (e quindi dal Ministero dell’istruzione, dalle Regioni e così via), ma, nel segno dei principi di sussidiarietà e di autonomia, dalle entità minimali di erogazione del servizio che sono le istituzioni scolastiche. Queste non si trovano più in rapporto di soggezione nei riguardi dell’apparato periferico dello Stato, ma in un rapporto autonomo di costante interconnessione con esso.

⁴⁶ G. BERTAGNA, *L’autonomia delle scuole tra identità dell’educazione, paradigmi culturali e pratiche sociali*, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L’autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997, pp.247-248.

⁴⁷ S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001, p.43 e ss.

2. I principi fondamentali della riforma scolastica: sussidiarietà, autonomia e parità

Il sistema scolastico riformato poggia su tre principi fondamentali: sussidiarietà, autonomia, parità.

Quest'ultimo, già previsto dall'art.33, comma 4, Cost. ha ricevuto attuazione soltanto con la legge n. 62/2000. Gli altri due sono assurti al rango costituzionale con la legge costituzionale n.3/2001.

La piena affermazione dei tre principi ha profondamente modificato, come si è già accennato, l'assetto costituzionale della materia, producendo effetti innovativi anche in relazione all'interpretazione degli artt. 33 e 34 Cost..

Per cui, se si vuole comprendere il ruolo delle istituzioni scolastiche nel sistema riformato, occorre concentrare l'attenzione su tali principi.

Pertanto, sulla parità non ci soffermeremo in questa sede. Può soltanto precisarsi che attraverso di essa dovrebbe potersi edificare, soprattutto nel momento in cui si potrà contare su un sistema di valutazione delle prestazioni pienamente funzionante, un sistema integrato tra pubblico e privato, in cui le scuole paritarie private siano titolari dei medesimi diritti e doveri delle scuole pubbliche.

All'autonomia, principio su cui ruota l'intero sistema scolastico, si accennerà, in particolare, nella parte conclusiva del capitolo.

E' sui problemi legati all'applicazione della sussidiarietà verticale al sistema di istruzione, invece, che si intende, di seguito, concentrare l'attenzione.

3. Sussidiarietà ed istruzione

Orbene, l'introduzione del principio di sussidiarietà da parte del Titolo V della Parte II della Costituzione ha alimentato la possibilità di una rinnovata lettura dell'art. 33 Cost.⁴⁸.

Ovviamente qui non viene in rilievo il rapporto tra istruzione e sussidiarietà orizzontale, anche perché esso si sviluppa in modo del tutto originale rispetto ad altre materie, proprio in virtù del particolare assetto costituzionale della materia. L'art. 33, commi 2-4, Cost., difatti, prefigura una relazione di complementarietà tra scuola pubblica e privata. Peraltro, l'art. 33, comma 2, vincola la Repubblica all'assolvimento di una obbligazione pubblica, che impone l'istituzione necessaria di "scuole statali per ogni ordine e grado" di istruzione. Ne scaturisce un rapporto asimmetrico, per cui la scuola pubblica è assolutamente necessaria, mentre di quella privata si potrebbe, teoricamente, anche fare a meno. La necessaria presenza della scuola pubblica implica che il principio di sussidiarietà orizzontale non trovi piena cittadinanza in materia di istruzione, non potendosi il favore e la promozione dell'iniziativa dei privati in relazione all'esperimento di attività di interesse generale spingersi sino ad una piena sostituzione dell'intervento pubblico nel settore in questione.

Per quanto concerne l'incidenza del principio di sussidiarietà verticale in materia di istruzione, occorre innanzitutto rilevare che esso ha fornito rinnovato vigore alla tesi per la quale viene meno la tradizionale identità tra ordinamento statale e ordinamento generale. Sicché, la "Repubblica", ai sensi dell'art. 114 Cost., non si

⁴⁸ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit, p.99 e ss.

identifica solo con lo Stato, con la conseguenza che lo Stato non sarebbe il solo ente politico legittimato, per così dire, in via originaria, ad istituire scuole. Più che di “scuole statali”, dunque, sarebbe più corretto parlare di “scuole pubbliche” inserite nel sistema nazionale di istruzione (al pari delle scuole paritarie private).

Ma il rilievo concreto di tale principio in materia è apprezzabile soprattutto ove lo si consideri il punto di snodo ai fini dell’individuazione del soggetto titolare della potestà legislativa: ponendo in connessione, cioè, l’art. 118, comma 1, con l’art. 117, commi 2-4, Cost.

4. Il principio di sussidiarietà nella lettura della Corte costituzionale

Come è noto, sul tema si è rivelato decisivo l’apporto fornito dalla Corte costituzionale, che ha gettato nuova luce in ordine alle modalità di interrelazione tra la titolarità della potestà legislativa e della funzione amministrativa.

La sentenza che maggiormente ha prodotto effetti, ai fini dell’istruzione, è stata la 13/2004⁴⁹. Essa, peraltro, si inserisce in un contesto più generale, del quale occorre fare un breve cenno, soprattutto per ciò che concerne le due tappe principali.

Con la sentenza n. 303/2003 è stata affermata la posizione di centralità della sussidiarietà, comportante l’attrazione della potestà legislativa in caso di titolarità della funzione amministrativa quando lo richiedano esigenze di unità nello svolgimento della funzione⁵⁰.

⁴⁹ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13 in *www.cortecostituzionale.it*.

⁵⁰ Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, 2003, p.2675. Per un commento alla sentenza della Corte, cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)* in *www.astrid-online.it*.

Si assiste, cioè, ad una riviviscenza del principio del parallelismo, ma, per così dire, allo specchio, nel senso che è la funzione amministrativa ad attrarre la potestà legislativa, e non viceversa⁵¹.

Con la sentenza n. 6/2004, la regola dell'attrazione diviene, da residuale ed aggiuntiva, un potere di innovazione legislativa⁵². La Corte costituzionale ha sostenuto che, nel ricostruire il riparto della funzione legislativa, occorre tenere conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

E' a questo punto dello sviluppo interpretativo che si inserisce la sentenza della Corte 13/2004, attraverso la quale è stata dichiarata illegittima una disposizione della legge finanziaria attributiva della funzione di distribuzione del personale agli uffici scolastici regionali, anziché alle Regioni.

La sentenza ha aggiunto un nuovo tassello al mosaico che ricostruisce la nuova articolazione dei rapporti tra funzioni amministrative e quelle legislative.

Come è stato rilevato, in tal caso la titolarità delle funzioni amministrative è utilizzata non come criterio esterno per determinare l'esistenza del potere legislativo statale al di là dei casi previsti dall'art. 117, ma come regola interna per la legittimità dell'esercizio del potere statale⁵³.

Sicché, l'attribuzione alle Regioni, con il d.lgs. n. 112/1998, della funzione di programmazione della rete scolastica implica l'automatica riconduzione ad esse anche delle funzioni collegate, tra le quali la distribuzione del personale alle scuole.

⁵¹ A. RUGGERI, *Il parallelismo "recidivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in *Forum in rete di Quad. cost.*

⁵² A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p.530.

⁵³ A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, cit.

In tal modo, il principio di sussidiarietà si rivela assolutamente centrale anche in ordine alla definizione del livello adeguato di regolazione con legge, dal momento che la presenza di esigenze di esercizio unitario della funzione finiscono per investire anche la titolarità della potestà legislativa.

Inoltre, la sentenza consente di individuare anche il rapporto intercorrente tra il D. Lgs. 112/1998 e la legge cost. 3/2001, dal momento che al primo viene assegnato un ruolo significativo al fine di percepire in ordine a quali funzioni debba essere esclusa una riconduzione al livello di governo statale.

Ad esempio, il fatto che alle Regioni era assegnata la titolarità della funzione di programmazione della rete scolastica implica che vi sia una presunzione per la quale, anche successivamente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, le esigenze di esercizio unitario non possano comunque superare il livello regionale, in tal modo escludendo la legittimità dell'esercizio di una potestà legislativa, con riferimento ad esse, di livello superiore.

Non vale lo stesso rilievo, ovviamente, nel caso in cui il D. Lgs. 112/1998 abbia attribuito la funzione dello Stato, dal momento che l'intervento della riforma costituzionale richiede il rinnovamento della valutazione della sussistenza delle esigenze di esercizio unitario di livello statale.

5. La devoluzione di funzioni alle Regioni e la soppressione dell'apparato periferico dello Stato

Dalla necessità che la politica di programmazione della rete scolastica sia predisposta dalle Regioni, la Corte fa discendere la riconduzione ad essa della

distribuzione del personale. Ciò, come detto, sul rilievo che l'attribuzione di funzioni ad un determinato livello di governo implica che al medesimo siano ricondotte anche tutte le funzioni alla prima collegate.

Sulla distribuzione delle risorse finanziarie la Corte non dice nulla. Si può ritenere, peraltro, che anche tale compito sia di spettanza regionale, dal momento che non si può elaborare una vera e propria politica di programmazione della rete scolastica qualora non si possa disporre delle modalità di distribuzione del personale e delle risorse finanziarie. Vi è da dire, tuttavia, che con la L.107/2015 i ruoli del personale docente sono divenuti regionali.

Invero, se può essere rinvenuto un limite a tale politica regionale, esso va individuato, scendendo verso il basso, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, non certo risalendo verso lo Stato.

Che le sorti di quest'ultimo siano segnate emerge con evidente chiarezza nella sentenza del giudice delle leggi. Se l'amministrazione periferica dell'istruzione era riuscita a sopravvivere attraverso una trasformazione alla riforma del 1997, con la riforma del Titolo V essa perde ogni ragion d'essere. Vi è da ritenere, quindi, che le sue strutture debbano essere "regionalizzate".

Con la scomparsa dell'apparato periferico dello Stato e con lo sviluppo dell'amministrazione regionale dell'istruzione vi è da sperare che possa realizzarsi un circolo virtuoso, che porti al trasferimento alle scuole anche di quei compiti amministrativi connessi al servizio tecnico dell'istruzione.

Anche se le prime avvisaglie fanno presagire che, più che verso una valorizzazione dell'autonomia scolastica, si realizzerà semplicemente un passaggio dal centralismo statale al neocentralismo regionale.

6. Sussidiarietà verticale ed autonomia funzionale

Sul principio di sussidiarietà applicato al sistema di istruzione occorre chiarire un ultimo punto.

La particolarità, nel caso di specie, è costituita dal fatto che, nel sistema in questione, non operano esclusivamente soggetti titolari di autonomia politica (Stato, Regioni, enti locali), ma anche titolari di autonomia cd. Funzionale e, cioè, di autonomia che non deriva da dinamiche di rappresentanza politica, ma dall'esercizio di una specifica funzione di interesse generale, in ordine alla quale viene riconosciuto al soggetto che la detiene il possesso dei requisiti tecnici che costituiscono la condizione per l'adeguato svolgimento dell'attività.

Ma la peculiarità di maggior significato è data dalla circostanza che, nel sistema di istruzione, sono proprio le scuole, dotate di autonomia funzionale, i soggetti più vicini al cittadino. Ne deriva che l'applicazione del principio di sussidiarietà al sistema nazionale di istruzione implica che alle scuole (e non agli enti locali) vadano assegnate le funzioni che esse sono in grado di svolgere adeguatamente. E, in effetti, alle scuole sono conferite le funzioni concernenti il servizio tecnico di istruzione.

Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ha ridisegnato completamente i ruoli dello Stato, delle Regioni, degli enti locali in materia.

Lo Stato assume, da un lato, le vesti di normalizzatore e di garante dei livelli essenziali delle prestazioni e, dall'altro, del monitoraggio e della valutazione del sistema e del servizio reso; le Regioni svolgono l'attività di programmazione e di pianificazione ai fini della gestione del servizio; gli enti locali, da un lato, collaborano all'attuazione dell'attività di programmazione e, dall'altro, si fanno carico delle

attività di supporto alle istituzioni scolastiche; queste ultime, da un lato, sono titolari delle funzioni relative al servizio tecnico di istruzione e, dall'altro, in virtù della personalità giuridica e dell'autonomia conferitagli dall'ordinamento, intessono rapporti con i poteri locali e con le formazioni sociali.

7. Resistenze e difficoltà nell'attuazione del modello

Il modello di riparto delle funzioni appena delineato, perfettamente coerente, si scontra, in sede applicativa, da un lato, con le resistenze dell'apparato e, dall'altro, con la difficoltà di individuazione degli esatti confini delle norme generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché degli spazi di formazione delle Regioni.

Sotto il primo profilo si assiste al c.d. centralismo di ritorno e, cioè, alla ritrosia dell'amministrazione centrale dell'istruzione a cedere poteri, spazi, prerogative che gli erano propri.

Vi è stata una diffusa sensibilità nei riguardi del problema relativo alla soppressione dell'apparato periferico dello Stato. La sentenza della Corte costituzionale 13/2004 non ha rappresentato, in tal senso, che l'ultimo tassello volto a ribadire tale necessità. Essa, difatti, nel prefigurare la realizzazione di una vera e propria politica di programmazione regionale della rete scolastica ha sferrato un colpo decisivo al riparto di funzioni precedente alla riforma costituzionale, che conservava agli uffici scolastici regionali la distribuzione delle risorse finanziarie e del personale.

Peraltro, non sembrano esservi segni significativi che inducano a ritenere che l'amministrazione centrale abbia intenzione di dare effettivamente luogo alla soppressione ed alla conseguente "regionalizzazione" delle strutture e delle funzioni attualmente ad esse attribuite. Come è noto, anzi, la precedente ristrutturazione organizzativa, operata con il D.P.R. 319/2003, ha reso l'apparato centrale e periferico dell'istruzione ancora più complesso e articolato, frutto di una politica ministeriale burocratizzante ed accentratrice⁵⁴. E' più probabile che tale processo si concretizzi nel tempo, in virtù dei colpi inferti dalle decisioni del giudice delle leggi.

Le resistenze dell'amministrazione centrale, d'altra parte, non si manifestano esclusivamente nei confronti dell'amministrazione regionale, ma producono effetti anche direttamente nei riguardi delle istituzioni scolastiche. Da un lato, la produzione di circolari e di note esplicative comprime l'autonomia scolastica; dall'altro, gli uffici scolastici regionali condizionano l'attività svolta dai dirigenti scolastici, potendo decidere del loro destino attraverso la sostituzione del dirigente che non abbia conseguito idonei risultati.

Sicché, può sostenersi che vi sia una forte asimmetria tra la disciplina e la prassi applicativa e che essa determini la persistenza di un governo centrale della scuola, suscettibile di incidere in modo significativo sia sul decentramento delle funzioni sia sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Sotto il secondo profilo, nonostante l'emanazione della l. 53/2003, non è chiaro comprendere né quale sia l'esatto contenuto delle norme generali dell'istruzione, né quale sia la latitudine della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La l. 53/2003, infatti,

⁵⁴ A. PAJNO, L. TORCHIA, *Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di) *La riforma del Governo*, cit., p.370.

contiene una delega al Governo all'emanazione di successivi provvedimenti attuativi e le relative norme di attuazione sono state solo parzialmente adottate.

Alle incertezze prodotte dal lento dipanarsi della legislazione statale si accompagnano quelle derivanti dalla ricca produzione regionale in materia, che solleva problemi interpretativi, soprattutto, come è stato rilevato, in virtù della distonia concernente la formazione professionale. Difatti, mentre le Regioni intervengono su tale materia nell'esercizio della potestà legislativa residuale, la l. 53/2003 ha prefigurato, come sopra accennato, un sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale, in cui quest'ultima entra a far parte del sistema nazionale di istruzione, vedendo di conseguenza svilire il proprio ruolo di compartecipazione allo sviluppo economico locale⁵⁵.

E' ovvio che, in quest'ottica, lo Stato viene a recuperare spazi di legislazione anche per ciò che riguarda la formazione professionale, a discapito di quelli regionali: e ciò in evidente contrasto con l'attuale assetto costituzionale, ai sensi del quale il legislatore statale potrebbe intervenire in materia di formazione professionale soltanto per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

I rilievi sopra mossi confermano quanto accaduto di recente in forza del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione ove prevede che, in alcune materie tra cui proprio l'istruzione, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, paventando così la possibilità di avere nel nostro territorio nazionale un'autonomia differenziata regionale in materia di istruzione.

⁵⁵ Si v. A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it

Nei mesi addietro, (era in *itinere*) il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto varare la legge sull'autonomia del Veneto, nonché quelle delle Regioni Lombardia e Emilia Romagna. In materia di autonomia scolastica tutta l'organizzazione, i programmi didattici, l'alternanza scuola- lavoro, le assunzioni ed i trasferimenti del personale diventeranno regionali. La legge della Regione Veneto prevedeva:

a) l'ottimale governo, la programmazione, inclusa la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, compresi l'orientamento scolastico, la disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro e la programmazione dell'offerta formativa;

b) la regionalizzazione dei fondi statali per il sostegno del diritto allo studio e del diritto allo studio universitario;

c) la regionalizzazione del personale della scuola, compreso il personale dell'ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni a livello provinciale.

Come è noto, il procedimento per l'emanazione di siffatte leggi si è totalmente bloccato.

PARTE SECONDA

L'autonomia scolastica

1. Autonomia, funzioni e organizzazione

Nella sua relazione al IX Convegno regionale su *La scuola italiana tra Stato e mercato* organizzato a Napoli nel 1991, Sabino Cassese ricordava come, sebbene l'ordinamento del Regno di Sardegna e Piemonte avesse previsto l'istituzione di un "ufficio civile dello Stato"⁵⁶, si dovette attendere il periodo immediatamente successivo all'unità del Paese per la "glorificazione" dello Stato come "organo funzionale della Società" nel campo dell'istruzione⁵⁷.

Ancor più di quelle dello Stato pre-unitario, dunque, le istituzioni dello Stato unitario si adoperarono strenuamente, a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento, per divenire il centro irrinunciabile dell'istruzione nazionale⁵⁸.

E' lo stesso Cassese a richiamare le parole di Francesco De Sanctis, ministro della pubblica istruzione del Regno tra il 1861 e il 1862, in relazione alla natura e alla funzione dell'istruzione obbligatoria e al rapporto tra scuola e Stato. Da un lato, secondo De Sanctis, l'istruzione, almeno quella elementare, è questione di ordine pubblico, e perciò stesso funzione propria e irrinunciabile dello Stato. Dall'altro, l'organizzazione scolastica statale non deve essere "neutra ed

⁵⁶ Nel 1847 furono istituiti nel Regno una Regia segreteria di Stato per l'istruzione pubblica e un Consiglio superiore della pubblica istruzione con funzioni consultive.

⁵⁷ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, 1991, in *Il Foro italiano*, p.1 e ss.

⁵⁸ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

indifferente”, bensì funzionale a guidare e indirizzare l’educazione e l’intelligenza del Paese.

La temperie culturale del tempo, sospinta da un sostrato socio-economico la cui integrazione in un corpo unitario era resa estremamente difficoltosa dalla povertà e dall’analfabetismo, in alcune zone del Paese anche totale, rendeva tale concezione quasi una scelta obbligata, sebbene a questa potesse affiancarsi quella, eventuale, della delega di funzioni agli enti locali, specialmente nel settore dell’istruzione elementare e professionale. E’ ancora Cassese a ricordare in quella relazione del 1991, a riprova delle condizioni di contesto che avevano costruito le fondamenta dello Stato educatore, come la società italiana fosse “asfittica” e dominata da pochi interessi privati⁵⁹. Era pertanto necessario 'abbrancarsi allo Stato' per unificare e assimilare attraverso l'istruzione. Questa, all'epoca, poteva giungere ovunque nel Paese attraverso gli insegnanti, più facilmente delle infrastrutture o dei mezzi di informazione.

La figura dell'abbrancamento e dell'indissolubile legame tra Stato e istruzione che ne deriva era, per la verità, ben evidente almeno sin dal 1859, nel periodo immediatamente pre-unitario. La c.d. legge Casati⁶⁰, architettata sulla scorta del modello amministrativo piemontese, intestava al ministro della pubblica istruzione l'apposizione di un vincolo di supremazia e di dipendenza sulle 'autorità scolastiche', potendo questi persino riformare o annullare i loro atti⁶¹. Peraltro ancor prima, nel 1848, la c.d. legge Boncompagni aveva sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, istituito un anno prima⁶², tutti gli

⁵⁹ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, 1991, cit.

⁶⁰ Sul tema si v. G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, 1960, Milano.

⁶¹ V. SERRACINO, E. CORBI, *Storia della scuola e delle istituzioni educative (1830-1999)*, 1999, Napoli.

⁶² R. UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione*, 1979, Roma.

organi preposti alla «direzione della “pubblica istruzione”⁶³. La relazione organizzativa di più immediata attuazione era dunque quella gerarchico-verticistica e, come detto, fu prescelta per la debolezza delle autonomie territoriali allora esistenti, per legittimare le istituzioni centrali appena nate e per una sorta di naturale adeguamento a ciò che si conosceva più da vicino, ossia il precedente cavouriano.

Lo Stato unitario fa propria tale concezione e tenta così l'unificazione culturale attraverso la propagazione sul territorio nazionale di un modello d'istruzione strettamente piramidale⁶⁴. Dal punto di vista strettamente amministrativo, inoltre, le istituzioni pubbliche del Nord, del Centro e del Sud nascevano da tradizioni spesso lontane tra loro e faticavano a garantire omogenei livelli nell'erogazione dei pubblici servizi, ivi compresa l'istruzione obbligatoria.

Da un lato, quindi, il nuovo Stato conferma la statizzazione del sistema scolastico ed estende al Centro e al Meridione l'ordinamento amministrativo sardo-piemontese. Dall'altro, lo costruisce sul modello cavouriano⁶⁵, rendendo le scuole veri e propri organi tecnici dello Stato⁶⁶, puntando sull'affidamento dell'istruzione elementare ai comuni (le sole autonomie ad esercitare una piccola quota delle funzioni incardinate nel centro) e selezionando, per potenziare l'istruzione liceale, il modello degli studi classici a scapito di quello tecnico o professionale.

⁶³ A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, 2001, Milano.

⁶⁴ A. SANDULLI, G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2011, p. 47 e ss.

⁶⁵ A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, 1997, Brescia.

⁶⁶ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, p. 11 e ss, *Diritto amministrativo*, 1959, Milano.

Sul piano didattico-pedagogico, il grado di autonomia delle istituzioni scolastiche era al tempo estremamente limitato. Sul piano strettamente finanziario, il peso degli oneri era ripartito tra gli enti locali, diversamente responsabili in base al grado degli studi. Tale ripartizione durerà per almeno settant'anni: è infatti del 1933 il regio decreto legge che dispone il passaggio delle scuole elementari dai comuni, spesso non in grado di finanziare neppure le più piccole riparazioni degli edifici, allo Stato centrale.

All'inizio del Ventesimo secolo il modello centralista d'istruzione pre-unitario, successivamente, quello dello Stato liberale, possono dirsi persino potenziati nelle loro costituenti di fondo, secondo una linea di continuità mai venuta meno. L'affermazione definitiva dello Stato pluriclasse, la fissazione per legge dell'obbligo scolastico a dodici anni nel 1904, la conseguente crescente domanda di istruzione da parte dei cittadini, il necessario stanziamento di maggiori fondi nel bilancio dello Stato sia per pagare gli insegnanti sia per l'assolvimento dei nuovi compiti del Ministero, confermano la natura delle istituzioni scolastiche quali organi periferici dello Stato. L'istruzione è *si pubblica* ma eminentemente *statale*.

A livello centrale, una prima fase di forte rafforzamento del centro ministeriale copre il periodo compreso tra il 1881, anno di approvazione della c.d. legge Baccelli, e il 1919⁶⁷. La gestione del personale e dei trasferimenti viene accentrata. Il ministero dismette la sua veste organizzativa fondata sul modello degli ispettorati, seppur in parte mantenuti, e abbraccia quella della direzione generale che incorpora funzioni omogenee. Nel periodo fascista, per quanto il modello centralista sia stato confermato e si siano registrati sia l'aumento delle

⁶⁷ S. CASSESE, "Playdoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, 1990, in *Foro italiano*, p.149.

direzioni generali ministeriali (1923), sia l'istituzione di controlli ad hoc sui provveditorati agli studi (1935), la classe politica del tempo aveva promosso l'istituzione di enti serventi⁶⁸ e l'attribuzione di crescente autonomia agli istituti professionali (1931), pur tuttavia considerati come ancillari rispetto al sistema d'istruzione della borghesia.

Quella linea di continuità tra periodo pre e post-unitario a cui si faceva cenno, e rispetto alla quale il periodo del Ventennio mostra qualche timida concessione nel segno dell'entificazione e di una flebile autonomizzazione, si riscontrare anche nel primo periodo repubblicano. Non mancarono in Assemblea costituente, durante i lavori della I sottocommissione, polemiche ruolo dello Stato nell'istruzione. Concetto Marchesi, relatore incaricato discutere la sintesi relativa ai 'principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola, poneva l'accento sulle due diverse anime del dibattito. Da un lato, quella cattolica, che vedeva nello Stato un semplice *ausiliario* nel campo della scuola e dell'istruzione in generale e, dall'altro, quella d'ispirazione comunista, che intendeva l'apertura alle autonomie generalmente intese come l'inizio del 'municipalismo', del 'regionalismo' e del 'confessionalismo'. La scuola, nelle parole di Marchesi, memore del fatto che le istituzioni sociali preesistenti allo unitario si erano sovente opposte all'estensione all'intero territorio nazionale dalla legislazione scolastica cavouriana, doveva dunque 'appartenere allo Stato'. Dall'abbrancamento che aveva contraddistinto il pubblico degli anni pre-unitari si passò a discutere di un conclamato rapporto organicistico⁶⁹, fondato sull'identificazione delle scuole nello Stato (e nell'idea di Stato sottesa che parte della Costituente propugnava) e viceversa.

⁶⁸S. CASSESE, "Playdoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, cit.

⁶⁹M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, 1988, Padova.

E' evidente che la preoccupazione principale di Marchesi non fosse tanto, o non esclusivamente, l'autonomia delle scuole, tema si cui non si era riflettuto a sufficienza⁷⁰, bensì l'istituzione di scuole autonome *non statali*, le quali più facilmente delle altre potevano essere attratte da modelli culturali non laici. La Costituzione, anche sulla base del suo carattere compromissorio, non ha però rovesciato la relazione organizzativa pre-unitaria che aveva contraddistinto i rapporti tra Stato e istituzioni scolastiche. Queste sono rimaste amministrazioni periferiche. L'apparato ministeriale, nella legislazione amministrativa del tempo, era ancora inteso come unico centro di indirizzo⁷¹. Ma, almeno sul piano dei principi e delle garanzie, la Costituzione non ha dimenticato di declamare la libertà d'insegnamento, il diritto per i privati di istituire scuole, il diritto allo studio per i capaci e i meritevoli⁷². Poco o nulla, tuttavia, fu stabilito sul rapporto tra organizzazione ed esercizio delle funzioni nel campo dell'istruzione.

Con l'accidentata attuazione del disegno regionalistico nel periodo repubblicano, rimasta sostanzialmente incompiuta tra gli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta del Novecento, si è riproposto con forza il tema dell'eventuale decentramento-trasferimento delle funzioni amministrative inerenti l'istruzione, sebbene il tema fosse stato spesso teatro periferico di polemiche politiche di tutt'altra natura, come quelle sul ruolo delle autonomie politico-istituzionali rispetto allo Stato centrale o sul reclutamento del personale. In materia di assistenza scolastica, le funzioni economiche e gestionali vengono trasferite alle regioni. In materia di istruzione professionale e artigianale, diversamente, il trasferimento non è stato completato.

⁷⁰ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, 1991, cit.

⁷¹ A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit.

⁷² In argomento in particolare si v. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit. e F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit.

Esaurita la prima fase del regionalismo, il decennio degli anni Novanta è unanimemente percepito quale spartiacque nella parabola dell'autonomia scolastica⁷³. Le stesse istituzioni europee hanno visto nel progressivo movimento verso l'affermazione di modelli autonomistici nel campo dell'istruzione, realizzato proprio in quegli anni, il tentativo di rinnovare una tradizione di segno diametralmente opposto. Peraltro, tale tradizione è apparsa generalizzata nel continente, fatta eccezione solo per pochi Stati (in particolare Belgio e Olanda, Paesi a composizione nazionale e linguistica mista che avevano adottato un modello di piena autonomia funzionale e organizzativa delle istituzioni scolastiche per rispondere, tra le altre, a quelle sfide)

Tra il 1993, con l'approvazione della legge delega n. 537, e il 1997, si provvede ad introdurre criteri per il riconoscimento della personalità giuridica delle istituzioni scolastiche, personalità che sino ad allora non era stata distinta da quella dello Stato, se non con rare eccezioni, tanto che le istituzioni scolastiche erano sempre state parte dell'ente Stato o degli enti territoriali⁷⁴. A partire dai principi di libertà di insegnamento e pluralismo sono state declinate le autonomie organizzativa e didattica. Si è tentato di declinare un innovativo modello di autonomia finanziaria, contabile e negoziale (peraltro di complessa e non piena attuazione). Da un lato, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi didattici è stata rimessa alla discrezionalità del capo d'istituto, salvi gli obiettivi e gli standard fissati a livello statale⁷⁵. Dall'altro, l'assegnazione finanziaria ordinaria è stata

⁷³ F. CORTESE, *Tra amministrazione e scuola: snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, 2014, Napoli.

⁷⁴ S. CASSESE, *“Playdoyer” per un'autentica autonomia delle scuole*, cit, e *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, cit.

⁷⁵ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit.

prefissata sulla base di parametri preordinati e finalizzata, anche, ad attività di formazione e all'orientamento, diversa da scuola a scuola.

Più in dettaglio, il regolamento sull'autonomia scolastica del 1999, riprendendo quanto disposto nel 1998 in relazione agli istituti professionali, dispone che le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa. Esse adeguano i propri interventi formativi ai differenti contesti esistenti nel territorio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi generali del sistema di istruzione (i quali non possono che essere definiti dal centro a pena di disomogeneità nell'erogazione di un servizio pubblico essenziale “a rete”.⁷⁶). Il doppio binario creato dal regolamento (definizione di obiettivi da parte del ministero, attuazione degli interventi didattico-formativi in regime di sussidiarietà verticale e orizzontale) è stato riflesso nella riforma costituzionale del 2001 e nell'identificazione dell'istruzione statale quale materia di potestà legislativa concorrente⁷⁷.

Se è vero che, come accennato, negli anni Novanta è stata avviata una complessa transizione che inizia a recidere progressivamente il cordone ombelicale tra istituzioni scolastiche e ministero, è anche vero che l'autonomia funzionale di cui si discute non comprende l'autodeterminazione, da parte delle scuole, né delle proprie risorse umane, né del vertice amministrativo. E' stato osservato che senza autonomia nella “provvista e gestione del personale” non vi può essere compiuta autonomia⁷⁸. Il modello italiano appare infatti un ibrido: né totalmente autonomista, né completamente “statalista”⁷⁹. Dalla mancanza di una scelta

⁷⁶ S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, cit.

⁷⁷ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

⁷⁸ S. CASSESE, “Playdoyer” per un'autentica autonomia delle scuole, cit.

⁷⁹ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.

inequivoca derivano molte delle polemiche 'ideologiche' degli ultimi anni relative, in particolare, alla selezione degli insegnanti e ai contenuti della didattica.

Diversamente, come accade sovente, alcuni Paesi europei hanno compiuto una scelta chiara, optando per la piena autonomia anche sul versante del reclutamento. Si pensi, ad esempio, al Regno Unito: *l'Education Act* del 2002 ha conferito agli istituti scolastici ampia autonomia in relazione al reclutamento del personale. È assunta dal dirigente scolastico la responsabilità relativa all'assunzione e all'avvio dei procedimenti di licenziamento dei docenti. Persino in Francia, ove è il Ministero dell'educazione nazionale ad assumere la responsabilità di reclutamento, formazione e gestione del personale scolastico, è riconosciuto ai capi d'istituto un ruolo nel processo di avanzamento di carriera dagli insegnanti (prevista in quell'ordinamento diversamente che nel nostro), i quali sono eventualmente premiati sulla base di un modello di valutazione decentrato⁸⁰.

È pur vero che dal 2007 è stata prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche delle risorse dovute alle competenze del personale, eccezion fatta per gli stipendi, e al loro funzionamento. Si è quindi cercata una 'terza via' tra assegnazione della provvista finanziaria *ex alto* e completa autonomia anche nella gestione e nella remunerazione del personale. Ancora una volta, però, si è scelto un ibrido. E ciò anche perché è difficile, per la classe politica, rinunciare ad un ministero quale principale datore di lavoro pubblico italiano.

Il grado e la misura dell'autonomia non dovrebbero considerarsi, tuttavia, un valore in sé (è l'autonomia, semmai, a doversi considerare l'espressione di un ge-

⁸⁰ L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, 2014, in *Riv. trim. dir. pubbl.* p.445 e ss.

nerale principio di autodeterminazione, costituzionalmente tutelato). Esse rappresentano un mezzo e sono strumentali. È ben possibile che, come è stato osservato, l'introduzione dell'autonomia scolastica degli anni Novanta abbia risposto, in gran parte, ad esigenze di buon andamento e decongestione e, in misura decisamente minore, ad esigenze più profondamente culturali. E' però evidente che la pluralità (delle singole istituzioni scolastiche) nell'unità (è lo stesso legislatore a ribadire il carattere unitario del sistema nazionale d'istruzione) incida profondamente sulle modalità di insegnamento, consentendo ad ogni scuola, anzi imponendo loro, di calibrare gli interventi formativi in modo differenziato per rispondere alla domanda d'istruzione che proviene dal territorio⁸¹.

Nei sistemi di istruzione pubblica occidentali è probabile che non esistano istituzioni scolastiche completamente autonome. Questo dato di fatto induce a ritenere che l'autonomia possa essere declinata in modo differenziato, pur rimanendo, nel settore dell'istruzione, un valore a cui tendere. Il regolamento del 1999 reca tre facce dell'autonomia scolastica, costruite intorno alla equiordinazione di tutte le istituzioni scolastiche a prescindere dalla loro natura statale o privata-paritaria e al concetto di "funzionalità" in virtù della sottrazione agli enti pubblici territoriali di determinate competenze, in raccordo con il proprio bacino di utenza (l'adattamento alla domanda cui si è appena fatto riferimento).

Peraltro, il tentativo di controbilanciare la "concessione" della personalità giuridica con la previsione puntuale del dimensionamento delle scuole da parte dello Stato si è scontrato, anni dopo, con la giurisprudenza

⁸¹ C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, 2003, Bologna, p. 65 e ss.

della Corte costituzionale, la quale ha rilevato come quest'ultimo appartenga alle Regioni, enti più vicini alla domanda d'istruzione.

La prima faccia del prisma è quella didattica e di programmazione del servizio che si sviluppa attorno al c.d. Piano dell'offerta formativa. Si tratta dello spazio più ampio riconosciuto dall'ordinamento alle singole istituzioni scolastiche, salvi gli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione. Peraltro questa faccia del prisma presenta un rapporto stretto con quella finanziaria, rispetto alla quale si è spesso mal coordinata già dai primi anni della sua introduzione. Spetta ad ogni scuola la definizione del monte ore riservato alle varie discipline, l'articolazione di percorsi didattici individualizzati, la programmazione dei metodi d'insegnamento, la realizzazione del recupero e così via. A questa faccia del prisma si aggiunge la declinazione di quell'autonomia di "ricerca" introdotta nel 1999, ossia la possibilità di introdurre sperimentazioni, l'organizzazione dell'aggiornamento professionale dei docenti, la possibilità di fare attività di ricerca sui metodi valutativi.

La seconda faccia del prisma è quella di interazione con il contesto sociale e territoriale⁸². È anch'essa, quale espressione del principio di differenziazione, sufficientemente ampia, seppur sovente non sfruttata appieno a causa di un cattivo funzionamento della possibilità di allocare risorse per le inerenti funzioni. Sul fronte "funzionale", le scuole gestiscono i rapporti con genitori e alunni e possono mettersi "in rete" con le altre, favorendo lo scambio delle risorse umane e l'organizzazione di attività comuni.

⁸² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit. e F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit.

La terza faccia è quella finanziaria, debole perché riflesso di una scelta di fondo del legislatore, quella dell'eteronomia organizzativa e dei persistenti legami strutturali delle scuole con gli Uffici scolastici regionali. Basti pensare che la spesa complessiva del sistema nazionale d'istruzione per il personale si attesta al 95%: essendo allo stato attuale sostanzialmente fissa, lo spazio di autonomia residuale è ovviamente minimo. Dal 2000 lo Stato eroga alle istituzioni scolastiche una dotazione finanziaria essenziale. Dal 2006 questa è allocata su specifici fondi, quello per le competenze del personale e quello per il funzionamento. Tale dotazione è bipartita: da un lato vi è l'assegnazione ordinaria uniforme stabilita sulla base di criteri quantitativi prefissati, dall'altro vi è un'assegnazione perequativa. Dal 2001 sono stati disciplinati l'autonomia contabile secondo i classici principi del bilancio, nonché la capacità negoziale e di gestione patrimoniale, la cui cura è affidata al dirigente scolastico. Questa è diretta espressione della capacità giuridica riconosciuta alle singole istituzioni scolastiche.

Da questa breve ricostruzione si comprende agevolmente quanto il sistema italiano sia distante da altri, ad esempio da quelli di *common law*, e quanto il prisma dell'autonomia sia stato realizzato *in potenza* e molto meno *in atto*. Si pensi al sistema di “delega totale” di cui all'*Education Reform Act*, adottato nel Regno Unito nel 1988⁸³. Tutte le istituzioni scolastiche sono autonomi centri di costo. Esse possono scegliere, con sistema di voto, se affrancarsi dagli enti locali. Possono persino costituirsi in forma di fondazione. La dirigenza è responsabile del buon uso delle risorse finanziarie, conferite nel quadro del *Local Management*

⁸³ P. MATTHEWS, *L'autonomia scolastica in Inghilterra*, in *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo- Fondazione TreElle, 2005, p. 71 e ss.

of Schools. Dal 1992 è stato istituito un sistema ispettivo centrale affidato all'*Office for Standards in Education*, la rendicontazione di ogni istituto è resa pubblica (compresa quella relativa al rendimento complessivo degli studenti, anche attraverso tavole comparate di raffronto), ogni istituzione scolastica gestisce la spesa corrente per materiali didattici e riparazioni degli edifici e può porre in essere attività di *outsourcing* per la gestione degli stipendi.

Ciò che si può ricavare dal modello anglosassone non è tanto la ricerca di regole da trapiantare nel nostro. Diversamente, il raffronto con quel modello offre una panoramica su ciò che è possibile fare e su ciò che è stato realizzato qualche decennio prima dell'introduzione del modello autonomista nella scuola italiana. Gli obiettivi verso cui far evolvere il modello italiano sono certamente relativi rispetto al contesto di riferimento e a scelte più profonde che riguardano non solo il sistema d'istruzione ma anche quello amministrativo. Quanto peso si voglia attribuire, nel rapporto tra funzioni e organizzazione, alle prime o alla seconda, è questione che tocca la misura dell'autonomia scolastica. Questa può essere più o meno marcata in base a scelte che, come detto, sono molto più profonde.

2. Autonomia e rappresentanza

Accanto al percorso dell'autonomia in senso stretto se ne è sviluppato un altro, quello della rappresentanza, in larga parte parallelo al primo. La rappresentanza, sin dalle sue prime espressioni nel campo dell'istruzione, è stata intesa quale camera di compensazione del centralismo. Se, da un lato, dimensioni e funzioni del ministero erano progressivamente aumentate, compresi i compiti di gestione

del personale⁸⁴, le componenti rappresentative di tutti gli ordini e i gradi d'istruzione avrebbero potuto veicolare le proprie istanze e concorrere ad orientare gli indirizzi ministeriali, anche nella forma dell'espressione di pareri obbligatori. Tale espressione è puntualmente cresciuta, in relazione a ambiti di applicazione, parallelamente alla prima ondata regionalista degli anni Settanta del secolo scorso e si è man mano rafforzata negli anni Novanta.

Il disegno originario del rapporto tra autonomia e rappresentanza, tuttavia, ha scontato due fattori di debolezza, tanto che proprio negli anni Novanta alla crescita della prima è corrisposta la crisi, forse irreversibile, della seconda. In primo luogo, l'evoluzione del sistema amministrativo italiano, sempre più incline alla rappresentanza procedimentale in luogo di quella organica⁸⁵. In secondo luogo, la progressiva sfiducia, anche e soprattutto del legislatore, nei confronti degli organi consultivi ministeriali, spesso tacciati di sindacalismo. E' proprio il legislatore, peraltro, ad aver mancato quasi tutte le occasioni per una loro riforma e per un loro adattamento al mutato contesto autonomistico.

E' l'evoluzione storica a consegnarci il segno del percorso parallelo a cui si faceva cenno. Nel novembre 1847, fu istituito nel Regno di Sardegna, accanto alla Regia segreteria di Stato per l'istruzione pubblica, un Consiglio superiore della pubblica istruzione con funzioni consultive, i cui membri furono nominati il mese successivo e le cui funzioni sarebbero state definite nel 1859 dalla c.d. legge Casati. Nel 1881, poi, fu perfezionato il sistema di elezione dei componenti di una parte del Consiglio, ferme le sue funzioni consultive. Dal 1909 al 1935 numerosi provvedimenti ne modificarono la struttura: fu istituita, ad esempio,

⁸⁴ S. CASSESE, *"Playdoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*, cit

⁸⁵ L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo Italiano*, 2009, Bologna.

una sezione specifica per la scuola media e fu costituita una giunta per l'istruzione primaria e popolare.

Il primo riordino organico dei corpi consultivi del Ministero della pubblica istruzione, ivi compreso il Consiglio superiore, è avvenuto nel 1947. Il riordino degli organi collegiali della scuola, invece, è stato completato solo molti anni più tardi, nel 1974, in concomitanza con la prima devoluzione regionalista (sull'impatto di questa sul complesso delle funzioni amministrative). Nello stesso anno è stato istituito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione in sostituzione delle sezioni II e III del Consiglio superiore della pubblica istruzione, delle sezioni IV e V del Consiglio superiore delle antichità e delle belle arti e, per le materie scolastiche, del Consiglio di disciplina.

Il Consiglio riformato nel 1974 formulava annualmente una valutazione analitica dell'andamento generale dell'attività scolastica, avanzava proposte in ordine alla sperimentazione e all'innovazione didattica sul piano nazionale e locale, esprimeva pareri obbligatori (sui ritardi di promozione degli insegnanti, sulla decadenza e sulla dispensa dal servizio, sulla riammissione), esprimeva altresì un parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio del personale appartenente a ruoli nazionali per accertata situazione di incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede. Come è stato osservato⁸⁶ il ministero è nato per guidare l'amministrazione pubblica dell'istruzione, ivi compreso il complesso mondo degli indirizzi didattici, e si è trovato impegnato, anche nel dialogo con i corpi rappresentativi e consultivi, quasi esclusivamente in questioni attinenti il personale, “solo uno dei *mezzi* dell'istruzione”. A ciò si aggiunga che tale dialettica si è sviluppata in un contesto

⁸⁶ S. CASSESE, “*Playdoyer*” per un'autentica autonomia delle scuole, cit.

in cui il reclutamento del personale ha assunto sovente, durante il Ventesimo secolo, la veste assistenziale.

Il secondo riordino degli organi della rappresentanza avviene nel 1994, pochi anni prima dell'introduzione del modello autonomista delle istituzioni scolastiche⁸⁷. Con il testo unico in materia di istruzione del 1994, la disciplina del Consiglio nazionale della pubblica istruzione è stata parzialmente modificata e integrata sebbene la disciplina del 1974 sia, per la gran parte, confluita all'interno dello stesso testo unico. La disciplina del 1994 è, per effetto della mancata attuazione della riforma del 1999, ancora in vigore.

Le principali novità rispetto alla disciplina degli anni Settanta riguardano la composizione e le competenze del Consiglio. I due componenti della I sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione diventano componenti del Consiglio universitario nazionale, sono previsti nuovamente i tre rappresentanti delle scuole di lingua tedesca, slovena e della Valle d'Aosta, è previsto un componente dalla Provincia autonoma di Bolzano. Il novero dei pareri obbligatori aumenta (concorsi, valutazione titoli, ripartizione dei posti, ordinamento scolastico, calendari, piani e programmi di formazione del personale, supplenze). Le competenze del Consiglio sono, quindi, ancor più incentrate sul personale. A fronte di un disegno autonomista che stenta a decollare, è comunque consentito alle componenti periferiche dell'amministrazione scolastica che il ministero sia obbligato a prendere in esame le loro osservazioni su un numero crescente di questioni.

Il terzo riordino degli organi rappresentativi è del 1997. La prima legge Bassanini ha previsto una delega al Governo per riformare gli organi collegiali della

⁸⁷ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit.

scuola, sia locali che nazionali. La delega è stata esercitata nel 1999. Il decreto delegato ha previsto l'istituzione di un Consiglio superiore della pubblica istruzione (il nome è lo stesso di quello istituito nel 1847, unico organo collegiale centrale). Lo stesso decreto, così come modificato nel 2001, aveva disposto l'abrogazione di tutte le norme contenute nel d.lgs. n. 297 del 1994 relative a modalità di elezione, funzionamento e competenze del Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

L'abrogazione sarebbe effettiva al momento della costituzione del nuovo Consiglio superiore. Il decreto del 1999 disciplina la composizione, le modalità di elezione e le competenze del Consiglio. Il Consiglio superiore avrebbe formulato proposte ed espresso pareri in merito a indirizzi in materia di definizione del personale della scuola; direttive del Ministro in materia di valutazione del sistema di istruzione; obiettivi, indirizzi e standard nazionali del sistema di istruzione, nonché sulla quota dei curricula didattici definita a livello centrale; organizzazione generale dell'istruzione. Se da un lato, quindi, permanevano le competenze più strettamente legate al personale, dall'altro, introdotto nell'ordinamento italiano il modello autonomista delle istituzioni scolastiche, il centro di quelle competenze si spostava lentamente verso la didattica e l'insegnamento, compresa la valutazione.

È a questo punto, tuttavia, che si esprime con piena evidenza quella progressiva sfiducia del legislatore nei confronti della rappresentanza organica cui si è fatto riferimento. Il decreto del '99, infatti, disciplina la *prorogatio* del vecchio Consiglio nazionale: esso sarebbe rimasto in carica sino alla costituzione del nuovo Consiglio superiore, mai avvenuta. Man mano che i componenti del Consiglio nazionale cessavano dalle funzioni, si procedeva alla loro surroga. Dati l'esaurimento delle liste dei surrogabili, la mancata indicazione delle nuove elezioni con ordinanza ministeriale, la mancata costituzione del nuovo Consiglio superiore,

nonché la giurisprudenza costituzionale nettamente avversa alla *prorogatio sine die* nel frattempo intervenuta, non sarebbe stato possibile, senza un intervento legislativo *ad hoc*, impedire la cessazione dell'intero organo.

A questo quadro di lento scivolamento verso la perdita di rappresentatività si è aggiunta, proprio per evitare la cessazione del Consiglio una staffilata proroghe di cui, nel 2012, il legislatore si poi è dimenticato di dar seguito. Il Consiglio nazionale, in funzione tra il 1999 e il 2009 in base alla disciplina del 1994, ne ha conosciute tre (fino al 31 dicembre 2010, fino al 31 dicembre 2011, fino al 31 dicembre 2012). Inoltre, dal 31 dicembre 2012 al 11 dicembre 2013, il Consiglio è rimasto inattivo. La legge di stabilità per il 2013 non ha provveduto a prorogare l'organo: il 20 dicembre 2012, in occasione dell'ultima seduta del Consiglio, l'imminente congelamento delle attività è stato contestato dagli stessi rappresentanti rimasti in carica per effetto delle surroghe. Sono seguiti un contenzioso promosso da alcuni sindacati del comparto scuola davanti al giudice amministrativo contro l'inazione del Ministero, il quale non aveva provveduto a rinnovare l'organo nazionale chiamato in taluni casi, come si è visto, ad esprimere pareri obbligatori (e quindi necessari per la validità delle susseguenti decisioni ministeriali). Solo di recente un'ordinanza ministeriale ha previsto il rinnovo dei componenti del Consiglio mediante elezione.

Se è vero che l'autonomia della scuola è difficilmente paragonabile alla “autoregolazione di un corpo professionale”⁸⁸, e quindi pare arduo assimilare il Consiglio ad un organo di autogoverno, è anche vero che la parabola del rapporto tra autonomia (delle singole istituzioni scolastiche) e rappresentanza in seno al ministero ha cominciato ad affievolirsi quando le scuole si sono progressivamente

⁸⁸ S. CASSESE, “Playdoyer” per un'autentica autonomia delle scuole, *cit.*

affrancate dai legami funzionali con lo Stato. Il tema che si pone è relativo proprio al rapporto tra autonomia e rappresentanza: se aumenta la prima, la seconda è più o meno necessaria? Se è più necessaria, è ragionevole che la rappresentanza organica sia regolata da una disciplina risalente? Se è meno necessaria, le ordinarie forme di partecipazione procedimentale possono sostituirla? La risposta che il legislatore ha recentemente dato a queste domande, mediante la c.d. legge sulla 'Buona Scuola, sembra a favore di un progressivo superamento del modello organicista, coerentemente con una rinnovata riflessione sull'autonomia, almeno sotto il profilo di quella 'decisionale' dei dirigenti scolastici.

3. Quale autonomia per le istituzioni scolastiche?

Ampia letteratura scientifica ha cercato di individuare a quale forma di autonomia dovesse guardarsi nel campo dell'istruzione, sia in termini descrittivi, sia in termini prescrittivi⁸⁹. Dal riconoscimento dell'autonomia organizzativo-gestionale degli anni Novanta del secolo scorso, che risponde ad una più ampia esigenza avvertita dal sistema politico e amministrativo di deconcentrare l'esercizio delle funzioni⁹⁰, anche in virtù del principio di sussidiarietà, si è passati

⁸⁹ Tra i molti contributi, si v. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione, cit.*, M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, 1988, Padova, F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, p. 445 e ss, M. RENNA, *Le diseguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di) *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomisti multilivello*, 2006, Torino, p. 89 e ss.

⁹⁰ M. RENNA, *Le diseguaglianze sostenibili nel sistema scolastico, cit.*

a considerare l'autonomia funzionale che caratterizza le istituzioni scolastiche quali enti esponenziali di interessi diffusi. Ciò è avvenuto perché, specialmente a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, si è man mano avvertita la consapevolezza che, da un lato, il grado di autonomia gestionale di un ente non è in contrasto con il suo carattere strumentale o servente lo Stato o un'altra amministrazione (pertanto, maggiore autonomia gestionale non corrisponde necessariamente all'abbandono di quell'abbrancamento pubblicistico di cui si era discusso nell'Ottocento) e che, dall'altro, la dimensione funzionale-sociale ricalca la necessità di intercettare gli interessi di una comunità definita e di dare a questi una caratterizzazione esponenziale⁹¹.

L'andamento parabolico dell'autonomia scolastica, sul cui grado di completa attuazione la grande maggioranza di quella letteratura scientifica dubita, è stato determinato dall'inattuazione di alcune facce del prisma autonomistico, prima fra tutte quella finanziaria⁹². Sul versante del reclutamento degli insegnanti, invece, non pare ragionevole discutere di inattuazione, visto che la gestione del personale è stata da sempre innervata nel ministero e tale ruolo è gelosamente custodito. E' anche vero che un certo centralismo "di ritorno" è stato parallelo alla progressiva erosione delle competenze regionali, specialmente in campo finanziario.

E' generalmente accettata l'idea per cui, se di vera autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche si tratta, il centro deve limitarsi a quanto necessario per indirizzare e le scuole hanno il diritto-dovere di organizzare ed erogare autonomamente il servizio. Occorre tuttavia interrogarsi sul significato, oggi, di tale forma di autonomia e dell'ideal-tipo che ne costituisce il presupposto logico.

⁹¹ Ancora, M. RENNA, *Le diseguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, cit., p. 105.

⁹² M. COCCONI, *Il declino del mito della "riforma Gentile"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 554 e ss.

L'evidenza empirica, d'altronde, sembra suggerirne tutte le virtù. L'OCSE, ad esempio, ha identificato una relazione concausale tra autonomia scolastica (prevalentemente didattica) e risultati nell'apprendimento degli studenti. Tanto basterebbe a confermare il carattere irrinunciabile della libertà d'insegnamento e di organizzazione della didattica. Ma tale aspetto non pare oggi in discussione.

È sul versante finanziario e del reclutamento, invece, che si pone la nuova frontiera dell'autonomia scolastica. Un primo tentativo di riforma, peraltro parziale, è stato tentato con la c.d. legge sulla Buona Scuola. Da un lato, infatti, è lasciato alle singole istituzioni scolastiche maggiore spazio nella definizione del fabbisogno di organico, pur con innumerevoli *caveat* relativi all'invarianza finanziaria delle scelte. Dall'altro, è il vertice amministrativo della scuola che individua gli insegnanti da assegnare alle cattedre nell'ambito del c.d. organico funzionale e propone gli incarichi ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento per la copertura dei posti, coerentemente con il Piano triennale dell'offerta formativa⁹³.

Quale che sia il giudizio sulle scelte del legislatore, è bene tenere a mente che se il concetto di autonomia delle scuole va declinato solo ed esclusivamente in relazione alla didattica, l'ordinamento vigente, per quanto perfettibile, consente già oggi ampi margini di manovra. Se diversamente, si optasse per invertire l'andamento parabolico dell'autonomia, occorrerebbe scontrarsi con la perdurante crisi della finanza pubblica che rende difficile assicurare la necessaria stabilità della provvista finanziaria. Del resto, in questo quadro, ci si dovrebbe affidare ad una eventuale riforma dell'organizzazione ministeriale, peraltro *in itinere*.

⁹³ Sul punto si rileva che il DDL GRANATO n. 763 sulla soppressione degli ambiti territoriali e la scelta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici la c.d. chiamata diretta, è fermo da tempo alla Camera.

Sono quindi concepibili forme di autonomia finanziaria incrementale, eventualmente riservate alle istituzioni scolastiche di più elevate dimensioni, fondate sul principio di adattabilità del servizio? Possono esistere, in altri termini, *autonomie* a geometria variabile, affidate proporzionalmente alle caratteristiche della domanda di istruzione, così tanto differenziata sul territorio nazionale così come differenziati sono i bisogni educativi e le realtà socio-economiche di riferimento?

Maggiore è l'autonomia attribuibile alle singole scuole, maggiore è la necessità che, altrettanto autonomamente, si differenzino. L'ordinamento, peraltro, avrebbe in sé i necessari presidi di unità. L'adeguatezza e la differenziazione sono criteri di orientamento del principio di sussidiarietà. La valutazione della gestione e dei risultati, didattici ed economico-gestionali, è, in un sistema nazionale necessariamente unitario, un corollario indefettibile. A presidio dell'autonomia è posto il principio di responsabilità, nella forma della rendicontazione dell'attività sia di fronte all'opinione pubblica, sia di fronte agli organi di controllo⁹⁴.

La differenziazione, in concreto, può seguire alcuni modelli di base: la selezione della didattica su cui concentrare le risorse disponibili, la predisposizione di curricula specifici, il rafforzamento della formazione degli insegnanti, la predisposizione di percorsi adatti alle esigenze degli alunni in contesti di dispersione scolastica. Ogni forma di autonomia declinata a partire da determinati fini può comportare risorse di specializzazione e migliore adattamento al contesto di riferimento che, nel Paese, appare in molte parti disomogeneo. Non si tratta, naturalmente, di far competere le scuole tra loro, posto che non esiste un mercato dell'istruzione, bensì di compiere ulteriori passi verso la compiuta attuazione del

⁹⁴ M. GIGANTE, *Il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione*, in *Gior.di dir. amm.*, 2005, p.1101 e ss.

disegno autonomistico, caratteristica quasi 'costituzionale' del sistema di istruzione e formazione⁹⁵.

4.L'autonomia delle istituzioni scolastiche e la sua tutela giurisdizionale

L'autonomia scolastica era stata definita un cantiere abbandonato⁹⁶. In effetti, in passato la spinta alla valorizzazione dell'autonomia funzionale delle scuole ha subito un notevole rallentamento, sacrificata sull'altare della guerra di confine tra Stato e Regioni.

In tale contesto, assume estrema rilevanza il significato da attribuire alla clausola di salvaguardia dell'autonomia scolastica contenuta nell'art. 117, comma 3, Cost.

Sul punto, la sentenza della Corte costituzionale 13/2004 fornisce utili indicazioni, anche se il tema è appena lambito, non assumendo rilievo centrale nella pronuncia.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, secondo la quale l'art. 22, comma 4, della l. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) detterebbe una dettagliata regolamentazione delle modalità di distribuzione, tra i docenti, da parte del dirigente scolastico, delle ore

⁹⁵A. SANDULLI, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit. e F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit. F. CORTESE, *Tra amministrazione e scuola: snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, cit.

⁹⁶A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche : un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, 2003, p.240.

aggiuntive di insegnamento rispetto all'orario d'obbligo e sarebbe da considerare lesiva dell'autonomia scolastica e, pertanto, costituzionalmente illegittima.

La Corte costituzionale, come detto, si è astenuta dal trattare compiutamente la questione, ritenendo infondata la questione sollevata, rilevando, tra l'altro, che, se la disposizione comprime l'autonomia delle scuole, la Regione Emilia-Romagna non sarebbe legittimata a censurare lesioni causate dal legislatore statale all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Peraltro, pur non prendendo espressamente posizione sulla questione, la pronuncia della Corte costituzionale contiene alcuni passaggi significativi, che contribuiscono a far assumere connotati meno sfumati ed incerti al riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica, operato con l'art. 117, comma 3, Cost. In particolare, la Corte ha affermato che, se l'autonomia delle scuole “non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione”, esige comunque che alle istituzioni scolastiche siano assicurati “adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare”.

Da tali scarse asserzioni, possono ricavarsi, in via deduttiva, quattro importanti considerazioni: in primo luogo, la disciplina ed i confini dell'autonomia scolastica devono essere tracciati dal legislatore statale in sede di definizione delle norme generali dell'istruzione, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, Stato e Regioni non possono comprimere l'autonomia delle scuole nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa concorrente; in terzo luogo, l'autonomia riconosciuta alle scuole deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, dovendo trattarsi di “adeguati spazi di autonomia”; in quarto luogo, anche la norma statale posta in essere in sede di potestà legislativa esclusiva potrebbe rivelarsi

costituzionalmente illegittima, qualora venisse ad erodere gli adeguati spazi di autonomia riconosciuti alle scuole.

CONCLUSIONI

1. L'istruzione come pilastro dell'identità nazionale

È affermazione del tutto ovvia quella per la quale l'istruzione sia stata il grande volano che ha consentito la costruzione dell'identità nazionale italiana; meglio, quel che di identitario è stato possibile realizzare nel corso dei 150 anni di unità nazionale lo si è fatto, in massima parte, sui banchi di scuola. Se l'Italia è stata unita a seguito di eventi bellici e traumatici, gli italiani sono stati formati, sul piano identitario, soprattutto per il tramite dell'istruzione pubblica, nel corso dei successivi decenni.

Il periodo di formazione dell'unità nazionale ha coinciso con il frangente temporale nel quale l'istruzione pubblica, gratuita e obbligatoria, si è diffusa in tutta Europa, nel corso del XIX secolo, quale espressione della funzione pubblica di istruzione e, quindi, quale compito dello Stato piuttosto che quale modo di elevazione spirituale e morale dell'individuo e mezzo di realizzazione dell'eguaglianza sociale. Tra la seconda metà del XIX e la prima metà del XX secolo, pertanto, è stata edificata la scuola di Stato, considerata essenzialmente strumento di strutturazione (accanto e per il tramite della diffusione della lingua comune e degli elementari rudimenti della conoscenza) di un sentimento patriottico e dello spirito di unità nazionale, nonché, soprattutto nel corso del ventennio fascista, di affermazione di una cultura di Stato, politicamente e socialmente orientata, e di educazione ad essa di generazioni di giovani; strumento di creazione del ricambio generazionale per le *élites* dirigenziali della

medio-alta borghesia, con conseguenti forti limiti, da un lato, agli ideali egualitarie, dall'altro, al merito quale “ascensore sociale”.

Nel secondo dopoguerra — a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma anche della diffusione di tesi pedagogiche di oltreoceano - la scolarizzazione ha iniziato ad essere intesa strumento di crescita democratica: si è via via sviluppato, anche nella penisola, un processo di istruzione di massa, dapprima a livello secondario e poi superiore. La Costituzione, come è noto, è stata costruita sui pilastri della libertà di insegnamento e del diritto all'istruzione; con i corollari dell'obbligo per la Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado, della gratuità dell'istruzione inferiore, della possibilità di raggiungere i gradi più alti degli studi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, della libertà di enti e privati di istituire scuole (che possono chiedere la parificazione). Si prefigura, in tal modo, un assetto costituzionale fondato su un sistema nazionale di istruzione che sia frutto di una equilibrata alchimia tra pubblico e privato. Tale assetto ha consentito lo sviluppo dell'istruzione quale diritto sociale, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, nonché (quantomeno in via potenziale) di una particolare forma di autonomia, quella funzionale delle scuole e delle università.

In virtù di questo nuovo equilibrio costituzionale (e accanto alla presa di coscienza dello stretto legame che sussiste tra il livello di istruzione e lo sviluppo economico e sociale di una nazione) le linee evolutive sono andate nella direzione: a) del passaggio dalla scuola di Stato a un sistema diffuso e integrato di istruzione, connotato da una struttura policentrica e adespota, nell'ambito del quale, data per scontata la necessità di porre a livello centrale le c.d. cerniere del modello (le norme generali e i LEP sono, per dettato costituzionale, fissati

dallo Stato), sono andati assumendo crescente rilievo le Regioni e gli enti locali, ma, soprattutto, si è andata riconoscendo, negli anni Novanta, l'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle università; b) della trasformazione dell'istruzione da funzione pubblica statale a servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva, centrato sull'oggetto del servizio e, cioè, sul rilievo centrale della persona anziché su quello del soggetto pubblico erogante la prestazione; e) della crescente compenetrazione e della maggior labilità dei confini tra le tradizionali articolazioni dell'istruzione (scolastica, universitaria, della formazione professionale), sicché, collegate da apposite passerelle, si è andato sviluppando un sistema di istruzione uno e trino.

A seguito dell'affermazione dell'istruzione come diritto è emersa l'idea di scuola e di università come comunità, nel senso della formazione sociale nella quale si declinano i principi personalistico, pluralistico e solidaristico; la scuola e l'università sono stati riconosciuti come i luoghi della piena espansione dei principi di eguaglianza e di solidarietà.

Circa l'istruzione quale sistema costruito sulla relazione oppositiva tra tessuto generale unitario e principio autonomistico declinato in specifica relazione alle scuole e all'università, queste ultime sono andate configurandosi sul piano dell'entificazione giuridica funzionale, che è quella attraverso cui è consentita la piena manifestazione dell'autonomia funzionale, che ha copertura costituzionale per le università, ma rappresenta un elemento implicitamente riconducibile alla Costituzione anche per le scuole.

Quanto alla dimensione di servizio pubblico, scuola e università si sono a lungo confrontate non tanto con l'ottica privatistica del mercato e, quindi, della contesa di parti di questo, quanto con l'idea del miglioramento delle prestazioni ai fini dell'elevazione della persona, in una sorta di competizione

collaborativa e nell'ottica del sistema di istruzione, che contempla, al suo interno, pubblico e privato paritario, che convivono nell'armonico equilibrio prefigurato dall'art. 33 Cost., cui si è accennato. Un intervento pubblico che è richiesto dalla Costituzione come necessario e diretto; una libertà di istruire del privato che non è comprimibile, ma semmai convogliabile. Il pubblico è incentivato a migliorare le prestazioni; il privato è limitato dagli obblighi di servizio pubblico. Il tutto nella migliore accezione da attribuire al concetto di merito, nel senso di una istruzione non censitaria, ma che garantisce ai capaci e meritevoli di assurgere ai livelli più elevati di istruzione, sia pur tenendo conto di quanto si diceva innanzi e, cioè, che più si eleva il livello di istruzione di un Paese, più si fa la ricchezza di quella Nazione.

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo si sono sviluppate talune tendenze, talvolta contraddittorie e asimmetriche, che hanno contribuito a mutare nuovamente il quadro d'insieme e che costringono, se non a registrare un percorso a ritroso rispetto al tragitto sin qui descritto, quantomeno a rivedere il paradigma di fondo che ha caratterizzato lo sviluppo in età repubblicana.

Occorre concentrarsi precipuamente sulle trasformazioni degli ultimi venticinque anni e, in particolare, sul rapporto tra centralismo e autonomie⁹⁷, sul rapporto tra pubblico e privato e sull'influenza di meccanismi competitivi nell'ambito di un diritto sociale⁹⁸, sul rapporto tra ordinamento europeo e nazionale in materia di istruzione⁹⁹.

⁹⁷ E. DI CRISTINA, *La parabola dell'autonomia scolastica* e L. SALTARI, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Unità e pluralismo culturale*, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa, 2016, Firenze, University Press.

⁹⁸ G. PIPERATA, L. TRUCCHIA, *Pubblico e privato nell'istruzione*, in *Unità e pluralismo culturale*, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa, cit.

⁹⁹ E. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale* e M. COCCONI, *Nel prisma della valutazione dell'attività di ricerca svolta dalle Università. Pluralismo e unità dei risultati della ricerca*

Innanzitutto, anche a causa della crisi economica, la quale, per quanto riguarda il nostro Paese, ha aggravato una situazione di pesanti tagli all'istruzione, iniziata, in verità, già prima del 2008 - ha compresso o, quantomeno, ha tentato di perimetrare il diritto all'istruzione, configurandolo come diritto sociale finanziariamente condizionato. Sotto questo profilo, occorre riconoscere che la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di frangiflutti. Si pensi, tra le altre, alla sentenza n. 80/2010, con la quale la Corte ha chiarito che il servizio dell'istruzione non debba rispondere a logiche di mera efficienza organizzativa, organica o finanziaria, ma piuttosto debba orientarsi e adattarsi alle concrete caratteristiche delle persone titolari del diritto all'istruzione. Dunque, si è ritenuto che il diritto all'istruzione dei disabili sia un diritto fondamentale della persona costituzionalmente protetto e che debba essere considerato, pertanto, prioritariamente rispetto ad eventuali esigenze di bilancio o ad aspetti organizzativi dell'attività scolastica.

Non è soltanto il diritto all'istruzione a correre rischi di compressione da parte del legislatore. Anche le libertà che fungono da contraltare a tale diritto, la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca scientifica, sono esposte a nuovi e maggiori pericoli rispetto al passato. Tali libertà erano originariamente pensate e costruite in funzione difensiva rispetto all'ingerenza del potere pubblico. Esse nascevano, quindi, per garantire la necessaria tutela di una sfera intangibile del docente rispetto al potere pubblico. Successivamente, nel corso dei decenni, il problema si è posto con riferimento alle scuole e alle università confessionali — l'ovvio rinvio è al caso Corderò o, più di recente, al caso Lombardi Vallauri, affrontato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo

come effetti neutrali dei metodi e degli attori della valutazione, in Unità e pluralismo culturale, Vol. VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa, cit.

— e, quindi, sotto questo profilo si è appunto posto il contrasto tra la libertà della scuola e dell'università, da un lato, e la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca scientifica, dall'altro. Oggi il problema si pone da altra angolazione: poiché sorgono (soprattutto in ambito universitario) soggetti non statali con finalità precipuamente di lucro, occorre verificare come tali libertà (soprattutto quella di ricerca scientifica, ma anche quella di insegnamento) possano convivere con modi di intendere l'università non del tutto collimanti con la tradizionale idea di *universitas*, accolta dalla Costituzione italiana¹⁰⁰.

Quanto ai rapporti tra centro e autonomie¹⁰¹ si è assistito, nel corso degli ultimi anni a una sorta di evoluzione parabolica dell'autonomia.

Negli anni Novanta dello scorso secolo si è percorso il trafitto volto all'estensione della sfera autonomistica nel campo dell'istruzione (con riguardo sia alle autonomie territoriali sia, soprattutto, all'autonomia funzionale della scuola e dell'università). Negli ultimi anni si è seguito il percorso opposto, che ha condotto al passaggio dalla logica del sistema nazionale di istruzione e, cioè, di un sistema di istruzione inteso come amministrazione composta in senso pluralistico, a quella del ritorno al centralismo e al MIUR inteso come vertice (anche se, per quanto riguarda l'università si tratta di un “centralismo stellato”, con la presenza di una punta politica, il MIUR; di una tecnica, l'ANVUR; di una finanziaria, il MEF; di due voci “corporative”, CRUI e CUN, spesso in posizione antitetica).

Il complesso puzzle del riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. si è risolto in una sorta di centralismo di ritorno, che ha riguardato

¹⁰⁰ A. SANDULLI, *Le università non statali: regime e tipi*, in *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa, cit.

¹⁰¹ E. DI CRISTINA, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa, cit.

un'erosione forte delle competenze delle Regioni, l'inattuazione dell'autonomia finanziaria, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tutto ciò si è verificato, peraltro, anche perché la Corte costituzionale ha decisamente avallato il ritorno al centro delle competenze. La sentenza che ha costituito uno spartiacque in tal senso è certamente la n. 200/2009, che, oltre a porre seri problemi sotto il profilo dell'assetto delle fonti, ha legittimato l'idea di una programmazione nazionale del sistema di istruzione, all'interno dei confini delle norme generali sull'istruzione, fortemente incidente sulle competenze assegnate alle Regioni (in particolare, a quelle a statuto ordinario).

Se tale appare, in rapida sintesi, il quadro relativo ai rapporti tra Stato e Regioni, il sistema di istruzione dovrebbe reggersi anche sul rapporto tra centro e autonomie funzionali. Nel quadro del sistema nazionale di istruzione, il paradigma richiederebbe che il centro si limiti a dare l'indirizzo politico, mentre le istituzioni di istruzione possano autonomamente erogare il servizio. Anche in questo caso, però, negli ultimi anni si è assistito ad una forte compressione delle autonomie funzionali. L'indirizzo legislativo è andato nel senso di rafforzare il cordone ombelicale tra i vertici delle scuole e delle università e il MIUR, con passaggi intermedi che possono essere individuati negli Uffici scolastici regionali, da un lato, e nella CRUI, dall'altro. Questa sorta di *governance* verticistica ha comportato un forte affievolimento, sia nelle scuole che nelle università, del ruolo degli organi collegiali; tutto questo in un assetto nel quale, a causa della crisi economica in atto, queste ultime hanno una forte difficoltà a collegarsi con il territorio in modo produttivo.

L'andamento parabolico dell'autonomia funzionale è rinvenibile in modo molto marcato nella legge Gelmini. Con tale legge si è passati dagli anni Novanta e, cioè, da un'autonomia universitaria senza responsabilità (perché l'autonomia

universitaria è stata gestita in modo poco responsabile) alla semplice rimozione, negli anni Duemila, della stessa autonomia universitaria. L'art. 1 della l. Gelmini si apre con un promettente enunciato: “le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica”. Ma già al comma successivo vi è una previsione che, nella sostanza, elide l'autonomia universitaria. E tale eliminazione viene consumata in ordine ad alcuni profili decisivi dell'assetto universitario, mentre l'autonomia sopravvive su taluni aspetti minutamente applicativi, di cui si occupano, appunto, i vertici delle università. Tutto questo si è palesato in maniera davvero significativa al momento dell'elaborazione degli statuti delle università, i quali sono stati redatti sotto tutela ministeriale.

La situazione è venuta nuovamente a mutare con la recente riforma della c.d. Buona Scuola¹⁰², che pare andare nella direzione di restituire nuova forza all'autonomia delle istituzioni scolastiche¹⁰³ e, in particolare, dei dirigenti scolastici, in un rapporto di dialogo partecipativo con le famiglie, alla riscoperta della partecipazione dal basso. Ciò potrebbe condurre nella direzione della riscoperta dell'autonomia funzionale, che potrebbe essere oggetto di rilancio, ma in un quadro di accentuata responsabilità rispetto al passato, anche nella disciplina universitaria. Si potrebbe prospettare, dunque, l'avvio di un “secondo sforzo” nella direzione, pluralistica e policentrica, dell'autonomismo. Chiaramente molto dipenderà dalle modalità di attuazione della riforma, tanto osteggiata da opinione pubblica e sindacati al punto da aver già posto dei

¹⁰² M. COCCONI, *La sfida decisiva dell'autonomia scolastica*, in *Gior. di dir. amm.*, 2015, p.661 e ss.

¹⁰³ L. SALTARI, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit.

correttivi soprattutto alla c.d. chiamata diretta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici.

Anche nel campo dell'istruzione e, in particolare, di quella superiore, si è assistito negli ultimi anni alla introduzione di meccanismi di tipo competitivo, la c.d. Alternanza-scuola-lavoro, resa obbligatoria per i percorsi liceali dalla c.d. Buona scuola.

Meccanismi di tal genere vanno utilizzati con cautela e ragionevolezza nell'ambito dei servizi a carattere sociale. Si tratta di capire, cioè, se essi possano fornire un contributo non alla costruzione di un mercato dell'istruzione, ma al miglioramento del sistema di istruzione.

Nel descritto assetto costituzionale del sistema nazionale di istruzione, le istituzioni scolastiche pubbliche devono preservare la loro natura, non potendosi pensare di trasformarle in aziende o imprese, perché verrebbe messo a rischio il loro ruolo, che è quello di collante sociale di una comunità, luogo di inclusione e di equità sociale. Una volta tenuta ferma la natura pubblicistica delle istituzioni pubbliche, si possono inserire, poi, all'interno di un sistema pluralistico, le scuole paritarie private, che a quel punto potrebbero anche svolgere la loro attività di tendenza o, addirittura, di impresa con finalità anche a carattere lucrativo. Pertanto, il ruolo del privato e anche del finanziamento privato non può mutare il ruolo della scuola pubblica, ma semmai può porsi come meccanismo di miglioramento del sistema, in funzione virtuosa¹⁰⁴.

Per quanto riguarda specificamente le università, uno dei rischi più significativi è quello di una ridefinizione al di là dei confini costituzionali della nozione di università¹⁰⁵. Le università statali e le università non statali convivono da

¹⁰⁴ G. PIPERATA, L. TRUCCHIA, *Pubblico e privato nell'istruzione*, cit.

¹⁰⁵ A. SANDULLI, *Le università non statali: regime e tipi*, cit.

molti decenni ed hanno trovato anche un loro equilibrio e una loro armonia di funzionamento. Tuttavia, negli ultimi anni si è sviluppato un vero e proprio arcipelago delle università non statali, che sta producendo conseguenze che vanno sondate con molta attenzione.

Vi è, infine, la dimensione europea, che è andata in modo crescente permeando anche il settore dell'istruzione e che rafforza il quadro pluralistico e policentrico, ma introduce anche nuove variabili di sistema: a livello europeo, ad esempio, l'istruzione si affianca più strettamente alle politiche finalizzate a promuovere e garantire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso.

Come sottolineato da Fulvio Cortese, ciò sta accadendo per il tramite dello “sviluppo di un'istruzione di qualità, scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di *facilitatore*, impegnandosi a favorire la cooperazione tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di sostegno, eventualmente integrando ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione”¹⁰⁶. La circostanza che si tratti di una attività di incentivazione, operata per il tramite di raccomandazioni e comunicazioni, non comporta una minore efficacia dell'intervento europeo, anche in virtù della metodologia “mista”, molto influenzata dalle logiche di altre scienze sociali (in particolare, economicistiche), che connota l'azione europea. Ricorda ancora Cortese, difatti, che “Affermare che l'Unione si può occupare dell'*output* dell'istruzione in termini di qualità

¹⁰⁶ Si v. E. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale*, Vol. VI, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, cit.

equivale a stabilire: a) che quell'*output* è misurabile e valutabile secondo criteri che sono esterni agli Stati membri, e che avranno inevitabilmente a che fare con gli obiettivi di sistema dell'Unione; b) che tale verifica sarà rilevante sia ai fini dello specifico supporto sovranazionale, laddove di volta in volta previsto, sia nella prospettiva di agevolare o rendere ancor più effettivo il raggiungimento dei suddetti obiettivi generali". Si tratta, formalmente, di *soft law*, ma, in concreto, si tratta di politiche che richiedono l'allineamento ai parametri fissati dall'Unione: il c.d. metodo aperto di coordinamento.

La politica europea dell'istruzione e i parametri di riferimento che da essa derivano, che condizionano ormai in modo pregnante l'evoluzione delle politiche nazionali, indirizzano in modo stringente, nella lettura di Cortese, verso quattro obiettivi principali: l' "efficientamento" dell'istruzione (cioè, la necessità di perseguire indicatori di efficienza del sistema), la "scuola oltre la scuola" e la strategia dei risultati (cioè, abbandono dell'autoreferenzialità e confronto con domande che provengono da altre politiche), il welfare della conoscenza (che implica la funzionalizzazione dell'istruzione ai bisogni europei e, quindi, la ridefinizione degli scopi dell'istruzione), la ridefinizione dei presupposti valoriali. Ciò conduce, in talune circostanze, ad avvertire uno stridore tra tali obiettivi e parametri e le indicazioni del dettato costituzionale nazionale, soprattutto per il modo con cui talvolta il legislatore nazionale fa attuazione della *soft law* europea.

Da quanto sopra, possiamo asserire che l'identità culturale italiana è solo in parte il risultato dell'azione del potere pubblico. L'ordinamento giuridico italiano ha posto in essere numerosissimi interventi, ma è stato capace di guidare i processi culturali in alcuni ambiti limitati. Più spesso, si è limitato a subire, assecondare o contenere tali processi. L'identità culturale italiana, dunque, è in

buona parte frutto anche di sviluppi sociali non riconducibili all'azione dei pubblici poteri.

Le considerazioni conclusive traggono spunto alla luce della forbice che nel corso dei secoli si è andata sempre più ad allargare tra istruzione pubblica e università. Se nel passato, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, è stata edificata la scuola di Stato, che come fine ultimo si era data l'elevazione morale e spirituale dell'individuo finalizzato e inquadrato in una identità nazionale, oggi, tutto questo non è sufficiente. Se un tempo una cultura di Stato era necessaria per la ricerca di un'identità istituzionale e linguistica, oggi il ruolo della scuola è quello di garantire, partendo dal basso, un percorso di conoscenza ugualitario per tutti, finalizzato alla possibilità di raggiungimento dei fini a prescindere dalla classe sociale di appartenenza, soprattutto in quest'epoca caratterizzata dalla nascita di un'identità europea.

Una scuola, dunque, al passo coi tempi che tenga conto sì delle identità sociali, economiche e nazionali di un popolo ma che sia aperta in quei progetti scuola lavoro a livello non solo nazionale ma internazionale. L'apertura dei confini ha portato i giovani fuori dai confini nazionali, dunque il confronto di questi deve essere necessariamente col mondo del lavoro, dell'economia, della scuola e della cultura internazionale: quindi scuola come capacità evolutiva ma anche come inserimento in una società ed in una economia in continua trasformazione; istruzione-conoscenza-opportunità di lavoro e dunque scuola come capacità di un popolo e di una nazione di confrontarsi sinergicamente con altri popoli e con altre nazioni.

A tale proposito, un ruolo fondamentale lo deve svolgere l'università che è sede di libera ricerca e libera formazione, luogo di elaborazione critica della conoscenza, che dovrebbe, oggi più che mai, dialogare col basso, aprendosi ai vari gradi dell'istruzione pubblica.

2. L'autonomia differenziata e il sistema d'istruzione

Occorre svolgere delle riflessioni sull'autonomia differenziata *ex art.* 116, 3° c., della Costituzione, per interrogarci sul *se* e sul *come* il percorso dell'autonomia e della differenziazione possa offrire strumenti utili per migliorarne l'azione, nella prospettiva dell'efficienza e dell'efficacia della risposta pubblica alle esigenze comuni, con particolare riferimento al sistema di istruzione.

Negli ultimi tempi il tema della cosiddetta autonomia differenziata ha catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica, sia nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale sia in quelle centro-meridionali. Uno degli aspetti che è stato maggiormente oggetto di discussione è l'impatto che il processo di autonomia avrebbe sul sistema nazionale di istruzione. Un tema delicatissimo, che ha incrinato a volte profondamente gli equilibri interni all'esecutivo.

L'intera questione rappresenta un elemento decisivo per la legittimazione delle forze di governo, che in occasione della campagna elettorale delle ultime elezioni politiche hanno proposto in modo molto marcato un approccio fortemente territorializzato – e spesso contraddittorio – rispetto al tema delle politiche scolastiche. La comune opposizione alla Buona Scuola, che ha avvicinato Lega e Movimento 5 Stelle prima del contratto di governo, non è riuscita a nascondere i diversi approcci di soggetti politici che vedono il problema dai capi opposti della Penisola.

Il dibattito si è spesso soffermato sulle questioni legate ai contenuti dell'insegnamento: la storia e la cultura regionale, la riscoperta dei dialetti, il legame con le specificità economiche del territorio, la valorizzazione delle identità

locali. A ben guardare però il tema che ha maggiormente acceso il confronto è il reclutamento del corpo docente, partendo dalle modalità di accesso per arrivare alle regole e alla strutturazione di sistemi diversi da quelli fino a oggi sperimentati.

Quando si parla di scuola – e soprattutto quando si parla di scuola e territorio – viene spesso messa in secondo piano una delle caratteristiche più importanti: la scuola italiana è un gigantesco datore di lavoro. Dopo la previdenza, l'istruzione scolastica è la maggiore spesa sociale erogata dall'amministrazione centrale (circa 46 miliardi di euro nei bilanci degli ultimi anni), ma a differenza della previdenza si traduce quasi interamente in stipendi. Il MI si ritrova ad essere di conseguenza il dicastero più importante per il denaro versato in redditi da lavoro dipendente: 43 miliardi, praticamente tutti assorbiti dall'istruzione scolastica. Dopo il MI, a grande distanza, troviamo il ministero della Difesa e quello dell'Economia, con 17 miliardi circa ciascuno.

È evidente dunque l'enormità della posta in gioco: manovrare a livello regionale un comparto fondamentale dell'impiego pubblico, che occupa oggi sul territorio nazionale circa un milione di addetti, tra personale docente e Ata. Il costituzionalista Massimo Villone ha quantificato in «decine di migliaia di docenti e 8 o 10 miliardi in più» la «succulenta polpetta» su cui in particolare i due governatori regionali più nettamente autonomisti, Zaia e Fontana, vorrebbero mettere le mani.

In tempo di crisi la questione dell'occupazione diventa decisiva e la scuola, prima fabbrica di posti di lavoro del Paese, ne è stata investita in pieno. Negli ultimi anni questa caratteristica è balzata agli onori delle cronache soprattutto per due ragioni, tipiche di ogni mercato del lavoro: la ridefinizione delle forme di collocamento e la mobilità territoriale. Rispetto al reclutamento e al collocamento si sono continuamente intrecciati livelli sempre più articolati che hanno finito per

rendere estremamente confuso e contraddittorio l'intero sistema. I canali di ingresso in ruolo sono molteplici, riconducibili a tre logiche differenti (concorsi pubblici, immissioni dalle graduatorie, corsi abilitanti) che si trovano spesso incrociate o sovrapposte. Rispetto alla mobilità, soprattutto a partire dall'applicazione della legge 107 del 2015 che da un giorno all'altro ha costretto circa 18.000 docenti al trasferimento dal Sud al Centro Nord, è diventato sempre più evidente come il lavoro nella scuola rispecchi in modo particolarmente marcato le disparità territoriali presenti in Italia.

Gli insegnanti rappresentano un segmento importante della mobilità dotato di media e alta qualificazione e formazione. Si tratta di personale come minimo diplomato, molto spesso laureato e sovente anche in possesso di dottorato di ricerca e altri titoli di specializzazione post laurea. Questo segmento qualificato si trova però a ripercorrere dal punto di vista migratorio le rotte che hanno percorso e continuano a percorrere lavoratori e lavoratrici in cerca di occupazione o di migliore occupazione che non presentano un profilo altrettanto qualificato. Allo stesso tempo, gli insegnanti sperimentano nella loro esperienza migratoria forme di segregazione residenziale, reazioni di stampo discriminatorio, difficoltà nell'accesso al lavoro, ritardi nel pagamento del salario, vischiosità, insicurezza e precarizzazione delle condizioni di lavoro e di avviamento al lavoro. Si tratta di problemi che solitamente non vengono associati ai percorsi di mobilità qualificata o altamente qualificata.

Le differenze che esistono tra regione e regione in fatto di scuola (dal tempo prolungato alla valutazione del rendimento, dall'accesso ai finanziamenti europei alla dispersione scolastica, solo per citarne alcune) sono tutto sommato mitigate da un sistema che mantiene una sua compattezza e omogeneità a livello nazionale.

Le migrazioni degli insegnanti ci dimostrano che le vere differenze tra i territori italiani esistono più al di fuori della scuola che al suo interno: è in rapporto ai livelli socio-economici complessivi delle diverse realtà che il sistema scolastico assume sembianze differenti a seconda dei luoghi. Ecco, quindi, che il docente meridionale si muove al Nord non tanto perché le scuole del suo territorio siano peggiori, ma per la situazione del mercato del lavoro.

Se la mobilità gioca quindi un ruolo strutturale, ciò è dovuto proprio alla dialettica tra un sistema di norme unico a livello nazionale e profondi divari socioeconomici a livello regionale. È l'esistenza di una cornice legale e contrattuale unica che permette a molti docenti meridionali di lavorare alcuni anni come emigranti per poi avere la possibilità del ritorno a casa. In una prima fase del percorso professionale degli insegnanti precari la salita al Nord può ricordare quella della grande migrazione interna degli anni Cinquanta e Sessanta, ma in seguito la tanto aspirata stabilizzazione consente al docente di ruolo ciò che era precluso agli operai meridionali: ottenere un posto di lavoro – lo stesso posto di lavoro – nel paese di origine.

Se la scuola è davvero anche un grande mercato del lavoro sembra che numerosi attori pubblici e privati muoiano dalla voglia di entrarci. La prima occasione per operare in questa direzione - e quindi avviare un processo di frantumazione di questo mercato del lavoro - è la strada della regionalizzazione.

Colpendo un sistema di norme faticosamente conquistate su base nazionale, il progetto di regionalizzazione intende attaccarne la dimensione universalista. Intervenendo a gamba tesa sul reclutamento e provando a limitare la circolarità degli insegnanti, consentendo stipendi, orari e norme contrattuali differenti su base regionale, l'autonomia differenziata prova a modificare in un colpo solo ciò che finora era stato impossibile da intaccare, nonostante numerosi tentativi: la

presenza di un sistema di istruzione capace di garantire ovunque le stesse condizioni di lavoro per chi vi è impiegato e la medesima offerta formativa per chi vi è iscritto.

La posta in gioco è quindi altissima e non si esaurirà con l'attuale congiuntura politica, quali che siano le decisioni finali governative.

BIBLIOGRAFIA

- AICARDI N., *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, cit. pp. 625 e ss.
- BATTINI S., *Il personale*, in *Tratt. Dir. Amm.*, a cura di Cassese, p. 482 e ss.
- BERTAGNA G., *L'autonomia delle scuole tra identità dell'educazione, paradigmi culturali e pratiche sociali*, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997, pp.247-248.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990
- CASSESE S. e A.G. ARABIA, *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- CASSESE S., *"Playdoyer" per un'autentica autonomia delle scuole*, 1990, in *Foro italiano*, p.149.
- CASSESE S., *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, 1991, in *Il Foro italiano*, p.1 e ss.
- CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p.43 e ss.
- COCCONI M., *Il declino del mito della "riforma Gentile"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 554 e ss.
- COCCONI M., *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della*

dimensione sociale dell'Unione europea, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2003, p.1411 e ss.

- COCCONI M., *La sfida decisiva dell'autonomia scolastica*, in *Gior. di dir. amm.*, 2015.
- Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13 in www.cortecostituzionale.it.
- Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, 2003, p.2675. Per un commento alla sentenza della Corte, cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)* in www.astrid-online.it.
- CORTESE E., *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale* e M. COCCONI, *Nel prisma della valutazione dell'attività di ricerca svolta dalle Università. Pluralismo e unità dei risultati della ricerca come effetti neutrali dei metodi e degli attori della valutazione, Unità e pluralismo culturale, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, 2016, Firenze, University Press.
- CORTESE E., *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, 2016, Firenze, University Press.
- CORTESE F., *Tra amministrazione e scuola: snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, 2014, Editoriale scientifica, Napoli.
- DANIELE N., *La pubblica istruzione*, in AA.VV. (Commentario di legislazione amministrativa), Giuffrè, Milano 2001;
- DDL GRANATO n. 763 sulla soppressione degli ambiti territoriali e la scelta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici la c.d. chiamata diretta, è fermo da tempo alla Camera.

- DE MARCO E., *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXIX, Cedam, Padova, 2007;
- DI CRISTINA E., *La parabola dell'autonomia scolastica* e L. SALTARI, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Unità e pluralismo culturale, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, 2016, Firenze, University Press.
- FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. V, cit. pp. 2015 e ss.
- FRACCHIA F., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008;
- GALLO C., *Istruzione dell'obbligo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, Anno 2008 vol. IX Voce Istr-Mi, pag.1-15;
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, p. 11 e ss, *Diritto amministrativo*, 1959, Giuffrè, Milano.
- GIGANTE M., *Il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione*, in *Gior. di dir. amm.*, 2005, p.1101 e ss
- GIGANTE M., *L'amministrazione della scuola*, 1988, Cedam, Padova,
- GIGANTE M., *L'amministrazione della scuola*, 1988, Cedam, Padova.
- GRASSI ORSINI F., *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Bologna 2002, pp. 44-45.
- GRECO L., *La nuova struttura centrale e periferica del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica e l'autonomia delle Istituzioni scolastiche*, in *La dirigenza scolastica. Manuale giuridico-*

amministrativo del diritto scolastico, a cura di V: Tenore, Milano, Giuffrè, 2002.

- GUERRA M.P., *L'ordinamento statistico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, cit. pp. 147 e ss.
- Linee guida dell'UE in materia di istruzione, in <http://eur.lex.europa.eu>
- LOY G., *Istruzione professionale*, in Dig. Disc. Pubbl., Utet, Anno 2008 vol. IX Voce Istr-Mi, pag.15-18;
- MANGANARO F., *L'autonomia incompiuta- Questioni contemporanee*, Editoriale Scientifica Napoli, 2016;
- MANZIN MAESTRELLI S., *Istruzione superiore*, in Dig. Disc. Pubbl., Utet, Anno 2008 vol. IX Voce Istr-Mi, pag. 42-52;
- MARZUOLI C., *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, 2003, Il Mulino, Bologna, p. 65 e ss.
- MATTHEWS P., *L'autonomia scolastica in Inghilterra*, in *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo- Fondazione TreElle, 2005, p. 71 e ss.
- MEOLI C., *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. VI, cit. pp. 2145 e ss.
- MURA A., *Istruzione pubblica*, in Enc. giur., Treccani, Anno 2007, vol. XX Voce Ispezione-Legge, pag.1-17;
- PAJNO A. e L. TORCHIA, *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- PAJNO A., *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, p.530.
- PAJNO A., G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole, 1997*, La Scuola, Brescia.
- PAJNO A., L. TORCHIA, *Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di) *La riforma del Governo, op. cit.*, p.370.
- PAJNO A., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Armando, Roma, 2003, p.240.
- PALMA L., *Studi di legislazione scolastica comparata*, Firenze, 1875, p.135
- PARIOTTI E. , *I diritti umani*, Torino, Utet, 2008;
- PETRACCI F. , *La buona scuola*, Editore KEY, 2015;
- PIPERATA G., L. TRUCCHIA, *Pubblico e privato nell'istruzione, in Unità e pluralismo culturale, Vol.VI, A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, 2016, Firenze, University Press.
- POGGI A., *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 19 e ss.
- POGGI A., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Reg.*, 2002, p.771 e ss.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano.

- POGGI A., *Un altro pezzo del “mosaico” : una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *www.federalismi.it*
- POTOTSCHNIG U., *Istruzione*, in Enc. dir., Giuffrè, Anno 1973 vol. XXIII Voce Istit.-Legge, pag. 96-116;
- RENNA M., *Le diseguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di) *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomisti multilivello*, 2006, Giappichelli, Torino, p. 89 e ss.
- RUGGERI A., *Il parallelismo “recidivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum in rete di Quad. cost.*
- SAITTA F., *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, p. 445 e ss,
- SALAZAR M., *Istruzione pubblica*, in Dig. Disc. Pubbl., Utet, Anno 2008 vol. IX Voce Istr-Mi, pag. 19-29;
- SALTARI L., *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, 2014, in *Riv. trim. dir. pubbl.* p.445 e ss.
- SANDULLI A., G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2011, p. 47 e ss.
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- SERRACINO V., E. CORBI, *Storia della scuola e delle istituzioni educative (1830-1999)*, 1999, Liguori, Napoli.

- TALAMO G., *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, 1960, Giuffrè, Milano.
- TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo Italiano*, 2009, Il Mulino, Bologna.
- TORCHIA L., *Le amministrazioni nazionali*, CEDAM, 1988, p. 68 e 197.
- UGOLINI R., *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione*, 1979, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma.