



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO I**

**LA COLLEGIALITÀ NEL SISTEMA DI  
ISTRUZIONE**

**RELATORE**

**Chiar.mo Prof.**

**Bernardo Giorgio Mattarella**

**CANDIDATO**

**Walter Anzalone**

**Matr. 140513**

**CORRELATORE**

**Chiar.mo Prof.**

**Giuliano Fonderico**

**ANNO ACCADEMICO 2019-2020**



## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **CAPITOLO I**

#### **LA COLLEGIALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1. Il concetto di “collegio” e suo metodo d’indagine.....	10
1.1. Analisi strutturale e funzionale del collegio .....	12
1.2. Collegialità e Pubblica Amministrazione .....	16
1.3. L’amministrazione per collegi.....	20
1.4. Profili normativi .....	28

### **CAPITOLO II**

#### **LA COLLEGIALITÀ NELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**

1. Cenni introduttivi sul sistema degli organi collegiali della scuola italiana .	30
1.1 Studio comparato dei sistemi di governance della scuola in Francia e in Inghilterra .....	33
1.1.1 Il governo delle scuole in Inghilterra .....	34
1.1.2 Il governo delle scuole in Francia.....	38
1.1.3 Spunti di riflessione dall’analisi comparata dei sistemi d’istruzione italiano, francese ed inglese .....	46
1.2 Analisi storica del fenomeno della collegialità nel comparto scuola: cenni introduttivi .....	51
1.2.1. Dalla Legge Casati alla Legge Daneo-Credaro. Il caso del Consiglio Superiore della P.I.....	52
1.2.2. Il periodo del Regime: dalla Riforma Gentile alla “Carta della Scuola”. 56	
1.2.3. Il dibattito in Assemblea Costituente.....	60

1.2.4.	Le ragioni che muovono verso una riforma dell'Amministrazione	63
1.2.5.	La riforma degli organi collegiali: la Legge n. 477/1973 e i "decreti delegati"	68
1.2.6.	Analisi critica della Legge n. 477/1973 e dei "decreti delegati" (D.P.R. nn. 416 e 417 del 1974)	77
1.2.7	Bilancio delle prime esperienze collegiali nelle istituzioni scolastiche	84

### **CAPITOLO III**

#### **LA COLLEGIALITÀ NELLA SCUOLA AUTONOMA**

1.	Il comparto scuola post l. 477/1973 e i "decreti delegati": quadro normativo e prospettive di riforma	90
1.1	Il rapporto tra Stato-Regioni-Enti Locali all'esito della riforma della Pubblica Amministrazione	93
1.1.1.	La legge 59/1997 e la riforma del Titolo V Cost.: il nuovo "incongruente" assetto della Pubblica Istruzione	94
1.1.2.	L'art. 21, l. 59/1997 e il D. Lgs. 112/1998	101
1.2.	L'autonomia delle Istituzioni scolastiche: art. 21, l. 59/97 e il D.P.R. 275/1999	106
1.3.	La leadership scolastica: dirigente scolastico e organi collegiali	115
1.3.1.	L'odierna scuola autonoma e la legge 107/2015	122
<b>CONCLUSIONI</b>		<b>131</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>138</b>
<b>SITOGRAFIA</b>		<b>141</b>

## INTRODUZIONE

Il seguente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare l'evoluzione dell'istituto del collegio nel comparto della Pubblica Istruzione, mettendo in luce le diverse criticità normative riscontrabili e le questioni interpretative oggetto di dibattito giurisprudenziale, al fine di elaborare, anche con il supporto di un'analisi comparata con altri sistemi giuridici comunitari, una possibile proposta di riforma in materia.

Il primo capitolo muove dal tentativo di dare, tramite un'analisi funzionale e strutturale supportata dai più rilevanti studi dottrinali in materia, una corretta ricostruzione del significato e della figura del collegio, distinto dalla nozione di organo, per poi procedere alla ricerca delle ragioni che hanno condotto all'utilizzo dell'istituto del collegio nella Pubblica Amministrazione. Nello specifico, il concetto di collegialità, pur trovando le proprie origini in epoca romana con l'istituto del condominio<sup>1</sup>, si è poi sviluppato e perfezionato in ambito canonistico e diffuso in Italia, nel campo della Pubblica Amministrazione, fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. Alla base di tale fenomeno vi è la convinzione che “il *bonum commune*, che in linea di principio la mano pubblica deve perseguire, sia meglio raggiunto dal confronto di più persone, che [...] possono meglio interpretare il giusto”<sup>2</sup>. La volontà dell'istituzione collegiale, in quanto unità a sé stante, non coincide con quella dei singoli membri, i quali deliberano sulla scorta del principio dell'*unitas actus*, con uguali funzioni e prerogative. Per ciò che riguarda la regolamentazione dei collegi questa è imposta sia da norme esterne all'organo, sia da regole adottate all'interno, nell'esercizio di

---

<sup>1</sup> Si veda GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, Jovene, Napoli, 1962.

<sup>2</sup> CACCIAVILLANI I., MANZI L., *La collegialità amministrativa*, Istituto Editoriale Regioni italiane, Roma, 2000, p. 21.

una potestà organizzativa<sup>3</sup>.

La seconda parte dell'elaborato volge allo studio del collegio nel più specifico settore della Pubblica Istruzione: muovendo dall'analisi comparata dei sistemi d'istruzione francese e inglese con quello italiano, si cerca di individuare le criticità nella costruzione della figura collegiale nell'odierno sistema scolastico.

Più in particolare, il secondo capitolo si serve di un approccio comparato finalizzato all'individuazione dei tratti caratterizzanti i diversi sistemi passibili di trasposizione all'interno del sistema italiano, utili per la formulazione della possibile riforma dell'oggetto di ricerca. Segue un'analisi storica delle vicende del comparto scuola, con un particolare *focus* sul Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione – collegio che ha percorso, come fosse un *file rouge*, l'intera storia del sistema scolastico, data la sua continua presenza dalla nascita del Ministero fino ai giorni nostri – e un approfondimento sociologico e giuridico delle ragioni che hanno portato all'ingresso degli organi collegiali all'interno del comparto scuola. Gli organi collegiali fanno il loro ingresso nel sistema d'istruzione italiano nel 1974 con i cd. Decreti delegati: il fine è “la partecipazione nella gestione della scuola dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica”<sup>4</sup>. Ciò viene realizzato grazie alla rappresentanza, nei suddetti organi, di tutte le componenti coinvolte, tanto interne quanto esterne, con un duplice obiettivo: da una parte consentire l'accesso, basato su istanze democratiche, ai processi decisionali, dall'altra eliminare eventuali conflitti in nome di una sinergica corresponsabilità. Tale entusiastica stagione, però, deve ben presto confrontarsi con una serie di criticità che ne ostacolano la realizzazione: la mancanza di consapevolezza e di competenze specifiche da parte dei soggetti esterni chiamati a esercitare dei diritti si è unita alla neppure malcelata diffidenza manifestata da quelli interni. Pertanto,

---

<sup>3</sup> GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, II ed. agg. a cura di Mirabelli Centurione A., Milano, 2000, p. 56.

<sup>4</sup> Art. 1, D.P.R. 416/1974.

l'eterogeneità dei membri – e ciò risulta, ad esempio, evidente nella composizione dei Consigli d'istituto – anziché costituire una risorsa, si è configurata, assai più di frequente, quale limite ad un'effettiva partecipazione. Sullo sfondo, inoltre, il sistema continuava a essere connotato dalla pervasiva presenza dell'Amministrazione centrale, dotata dei poteri necessari per poter muovere le fila dell'intero settore scolastico.

Il terzo capitolo, infine, prendendo le mosse dal fallimento della prima “esperienza collegiale” e, evidenziando la richiesta – avanzata da più parti – di una riforma degli organi collegiali della scuola<sup>5</sup>, descrive le mutazioni del comparto scuola nel processo di più ampia riorganizzazione della Pubblica Amministrazione operata dalla l. 59/1997. L'art. 21, l. 59/1997 è l'occasione per procedere a una riforma degli organi collegiali scolastici: il D.P.R. n. 275/1999, emanato in attuazione dell'art. 21 della legge succitata, conferisce l'autonomia didattica, organizzativa ed amministrativa a ciascuna istituzione scolastica presente sul territorio nazionale. Lo spirito della norma è quello di ridare impulso ai poteri decisionali degli organi collegiali, chiamati a deliberare sulle modalità di erogazione dell'offerta formativa, ora frutto delle scelte compiute da ogni singola comunità educante. Alla base vi è il modello organizzativo che richiede il responsabile coinvolgimento di coloro i quali sono interessati a una determinata funzione pubblica nell'amministrazione della stessa. Tale esigenza trova i propri riferimenti negli artt. 2, 33 e soprattutto 118 della Cost., di cui si è informata la l. 59/1997, che riconosce autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche, anticipando quanto poi sancito dal succitato D.P.R.

Posta in rilievo l'incongruenza caratterizzante il quadro normativo all'esito dell'ultimo intervento legislativo, si giunge alla conclusione di un sostanziale ed ulteriore fallimento nel tentativo di riforma del comparto scuola: sembra, infatti, che anche quest'opportunità non sia stata sfruttata

---

<sup>5</sup> Non si è mai ritenuto di procedere all'eliminazione degli organi collegiali, per questo si veda ROMEI P., *Riforma degli organi collegiali e governo delle scuole autonome*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, a.XXXIII, n.3, Dicembre 2003, p. 432.

appieno e che la tanto vagheggiata collegialità non abbia avuto compiuta espressione nella scuola italiana degli anni immediatamente seguenti agli interventi normativi sull'autonomia scolastica<sup>6</sup>. Tale risvolto fallimentare trova conferma anche nell'ultimo intervento legislativo in materia, la l. n. 107/2015, cd. "Buona scuola" – il cui obiettivo è quello di mettere in discussione un'organizzazione che appare ancorata ad una prassi autoreferenziale, potenziando d'altra parte quegli aspetti innovativi proposti dalla precedente normativa che possano condurre a un'effettiva attuazione e valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche – con cui non si è riusciti nell'obiettivo di rivitalizzare il sistema degli organi collegiali scolastici, data la crescente e quasi esclusiva attenzione posta dal legislatore nei confronti del dirigente scolastico: questi, infatti, viene dotato di ulteriori prerogative che, in continuità con l'idea di una gestione manageriale della scuola introdotta con la l. 59/1997, gli consentano di poter approntare la migliore organizzazione agli strumenti messi a sua disposizione al fine di poter erogare un servizio il più efficiente possibile.

La figura del comparto scuola tratteggiata dall'elaborato è, dunque, quella di un sistema che, seppur mutato rispetto alla sua condizione originaria, stenta ancora a distaccarsi dall'Amministrazione centrale, la cui perdurante presenza permea l'intero sistema, limitandone gli slanci autonomistici.

Tale sistema, inoltre, presenta un elevato grado di conflittualità interna tra organi collegiali e dirigente scolastico, causato dal poco chiaro riparto di funzioni e compiti designato dal quadro normativo, così da consentire di cogliere la tendenza del sistema all'immutabilità. Indispensabile appare, dunque, un modello che tenti di valorizzare l'istituto collegiale scolastico quale organo centrale nella gestione della vita scolastica in sinergia con la figura del dirigente scolastico, di modo da evitare l'insorgere di conflitti tra questi due *players*. Le novità che la recente emergenza sanitaria ha introdotto nel sistema della collegialità scolastica continuano a evidenziare i principali

---

<sup>6</sup> In proposito si veda COCCONI M., *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2015, p. 662.



profili oggetto di vivace dibattito dottrinale e, presumibilmente in futuro, anche giurisprudenziale.

# CAPITOLO I

## LA COLLEGIALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### 1. Il concetto di “collegio” e suo metodo d’indagine

L’analisi degli organi collegiali della Pubblica Amministrazione deve muovere, a parere di chi scrive, da una corretta definizione della nozione di “collegio”. In tal senso, si ritiene necessario evitare di incorrere nell’errore<sup>7</sup> di ricondurre alla collegialità fenomeni organizzatori diversi tra loro, aventi in comune il solo carattere della pluripersonalità. Sembra più utile, infatti, ai fini della nostra indagine, precisare *in primis* il significato della nozione di collegio, procedere poi con una sua analisi strutturale. Si evidenzieranno, infine, gli elementi caratteristici del collegio e, al contempo, le differenze con quei moduli organizzatori che, *prima facie*, sembrerebbe possibile ricondurre all’interno della categoria della collegialità

La locuzione “collegio”, dal latino “*cum-lego*” (unire), da cui “*colligere*” (raccogliere), indica un complesso di persone ordinate in modo da formare un corpo o un consesso. Tale definizione consentirebbe già d’individuare i tratti caratterizzanti il modulo collegiale, ma a ciò si procederà in corso d’opera.

In dottrina, spesso, è possibile rilevare una definizione solo parziale della nozione di collegio, inteso come quella formula organizzatoria caratterizzata, nella sua composizione, da una pluralità di soggetti e strettamente connessa alla nozione di organo. Risulta corretto, infatti, qualificare come collegio un’entità composta da una pluralità di membri, ma è pur vero che non ogni entità pluripersonale consegue tale qualifica. Così

---

<sup>7</sup> In proposito VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell’organizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1968, pp. 1-8.

procedendo, infatti, ci si limiterebbe a ridurre il collegio a mero principio organizzativo da contrapporre ad altri moduli organizzativi (ad es. quello burocratico, quello monocratico o quello gerarchico<sup>8</sup>), senza cogliere quegli aspetti strutturali e funzionali utili alla comprensione del fenomeno collegiale.

Risulta anche poco utile, ai fini dell'indagine sulla collegialità, il collegamento tra le nozioni di "collegio" e "organo", frutto di un'inventata tendenza nell'utilizzo della locuzione "*organi collegiali*" per riferirsi genericamente ai collegi. Non mancano, infatti, delle opinioni che, identificano il collegio con quella pluralità di persone fisiche titolari di un organo, dandone una ricostruzione solo parzialmente corretta. In tal modo, infatti, si finirebbe per non distinguere l'organo dal suo titolare, ben potendo un collegio non essere titolare di un organo, ma di un ufficio o di un *munus*. Bisogna, inoltre, tenere presente che, nell'ambito di un organo collegiale, la titolarità dello stesso spetta non ai suoi membri, ma al collegio nel suo complesso, inteso come un'unica entità. Individuata, dunque, l'unitarietà del collegio come uno dei suoi caratteri principali, è possibile affermare che il carattere collegiale o meno di un organo è determinabile avendo a riferimento non la sua struttura, ma il titolare dello stesso. Un'entità, infatti, non consegue il carattere della collegialità solo per la pluralità di soggetti che la compongono e lo stesso può dirsi, *mutatis mutandis*, per un organo. La collegialità, infatti, caratterizza quelle entità che presentano dei caratteri – l'organizzazione, la pluripersonalità e la posizione di regole – senza i quali sarebbero solo pluripersonali.

---

<sup>8</sup> In proposito, si segnala la ricostruzione compiuta da CAMMELLI M., *L'amministrazione per collegi*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp.142-145. L'Autore, ponendo in rilievo i caratteri dell'amministrazione per collegi e individuandovi, tra questi, la determinazione non autoritativa dei fini specifici da perseguire e degli atti idonei a ciò, osserva una similarità con altri moduli organizzatori, quali il decentramento e l'autonomia. Ciò consente all'A. di poter sostenere l'erroneità della tesi di chi affermando l'inconciliabilità tra gerarchia e collegialità, non si accorge, invece, che la seconda sia una specificazione, un'evoluzione della prima. Il modulo collegiale, infatti, si pone come uno degli strumenti con cui la legge, insieme alla gerarchia, consente di risolvere il problema, crescente nella Pubblica Amministrazione, della presenza di numerosi "conflitti d'interessi".

Sulla base di quanto detto, è possibile abbozzare una definizione di collegio come “*un congegno a struttura pluripersonale che può svolgere attività giuridicamente rilevante*”<sup>9</sup>. Tale definizione va intesa senza commettere l’errore – tipico di altri studi in materia – di analizzare il collegio solo come modulo organizzatorio adottato nella Pubblica Amministrazione per una migliore soddisfazione di particolari interessi. Risulta opportuno, infatti, porsi nella diversa visuale che consenta di coglierne i suoi aspetti strutturali in relazione alla funzione svolta dallo stesso.

### 1.1. Analisi strutturale e funzionale del collegio

Prendendo le mosse da quanto appena affermato, per una corretta comprensione del fenomeno collegiale, è necessario procedere svolgendo un’analisi strutturale e funzionale del collegio, con una visione pluriprospettica di tale *congegno a struttura pluripersonale*.

Si inizia da una sua analisi strutturale: parte della dottrina ha affermato che il collegio, presentandosi come un’organizzazione pluripersonale – che è organizzazione in quanto si è dotata di norme interne che la regolano – e possedendone i medesimi caratteri – ovverosia l’organizzazione, la pluripersonalità e la posizione di regole – sia un ordinamento giuridico<sup>10</sup>. A ben vedere, però, tale affermazione risulta essere corretta solo per i suoi presupposti, ma ridurrebbe l’analisi del collegio alla mera individuazione dei suoi caratteri strutturali, senza compiere quel collegamento con la dimensione funzionale che appare essere decisivo per il discernimento del tema d’indagine. A tale concezione, inoltre, è possibile muovere un’obiezione: riconoscere un ordinamento in ogni entità con le caratteristiche sopracitate darebbe la possibilità di individuare, nel nostro sistema giuridico, un numero indefinito di ordinamenti giuridici, causandone una loro

---

<sup>9</sup> VALENTINI S., op. cit., p 17.

<sup>10</sup> Sul punto si veda GARGIULO L., *I collegi amministrativi*, Jovene, Napoli, 1962.

proliferazione<sup>11</sup>.Cosicché, sembra preferibile la tesi secondo la quale il collegio, più che un ordinamento giuridico, pur avendone formalmente i caratteri, sia sostanzialmente un'*istituzione*<sup>12</sup>, in quanto entità strutturata e organizzata per lo svolgimento di una funzione. Sostenendo ciò, infatti, si valorizza quello stretto nesso tra struttura e funzione del collegio, che consente di poterne individuare la natura e la sua ragion d'essere come modulo organizzatorio dell'attività amministrativa.

Il carattere della pluripersonalità del collegio è stato oggetto di un ampio dibattito in dottrina e giurisprudenza, specificatamente riguardo al numero minimo dei componenti di un collegio. Sul punto si sono contrapposte varie opinioni che, tenendo conto di diversi criteri d'indagine, sono giunte a risultati differenti.

Una tesi, assumendo come presupposto iniziale la massima "*tres faciunt collegium*<sup>13</sup>", sostiene che, qualora il collegio fosse costituito da un numero inferiore di tre membri, il principio maggioritario coinciderebbe con quello dell'unanimità, così insorgendo un problema in fase di deliberazione. La giurisprudenza si mostra, tendenzialmente, concorde con tale principio, affermando la necessità di un numero minimo di tre membri per poter ritenere validamente costituito un collegio, secondo il brocardo latino "*duo non faciunt collegium*"<sup>14</sup>.

L'opinione divergente<sup>15</sup>, invece, rilevando, correttamente, il problema della coincidenza tra principio maggioritario e l'unanimità nella fase di votazione in un collegio composto da due membri, afferma che sia questa

---

<sup>11</sup> In proposito, VALENTINI S., op. cit., pp 22- 29. L'Autore, muovendo una critica alla tesi di chi riconosce nel collegio un ordinamento giuridico, ne mette in rilievo la sua sterilità ai fini dell'indagine sul fenomeno della collegialità. Osserva inoltre come tale tesi, se esasperata nei suoi termini, potrebbe condurre ad una concezione atomistica degli ordinamenti giuridici, preferendo, invece, l'idea del collegio come istituzione tipica e mettendone in rilievo le differenze rispetto ad un ordinamento.

<sup>12</sup> Per una esaustiva distinzione tra le nozioni di "ordinamento" e "istituzione", si veda VALENTINI S., op. cit., pp. 22-29.

<sup>13</sup> Sul punto si veda L.16. 85 Dig., *De verborum significatione*, Marcello, 50,16.

<sup>14</sup> *Cons. Stato*, sez. VI,14 Marzo 1962, n. 257. *Cons. Stato*, sez. IV, 2 Agosto 2011, n. 4573. *Contra Cass. civ.*, sez. I, 22 Novembre 2000, n. 15056.

<sup>15</sup> VALENTINI S., op. cit., pp. 120-128.

l'unica rilevante differenza tra le due tipologie di collegio, ciò non impedendo di ritenere correttamente costituito anche un collegio composto di soli due membri.

Tale tesi ha costituito il punto di partenza per altre opinioni che hanno tentato di risolvere l'*impasse* – nei collegi di due soli membri – creata dalla coincidenza tra il principio maggioritario e quello dell'unanimità. In tal senso, la soluzione è stata rinvenuta nella formula, mutuata dal diritto societario, che conferisce doppia valenza al voto del presidente del collegio. In realtà, quest'ultima regola presenta un carattere intrinseco di specialità perché sembra configurarsi come l'ultima soluzione per risolvere il problema di uno stallo nella fase di deliberazione, soprattutto per decisioni fondamentali per la vita dell'ente societario.

Si osserva, inoltre, come l'opinione che sta alla base di tale ragionamento sia il risultato di un'indagine avente finalità strettamente classificatorie, che tiene conto della funzione specifica conferita al singolo collegio<sup>16</sup>. Data, dunque, la specialità della regola su cui, seppur indirettamente, si basa l'opinione divergente e seguendo la tendenza maggioritaria della giurisprudenza in materia, appare corretto sostenere la tesi della necessaria pluripersonalità del collegio, con ciò intendendosi come necessaria la presenza di un numero minimo di tre membri per poter definire un'entità come collegio.

L'entità collegiale, secondo la definizione sopra citata, può porre in essere un'attività giuridicamente rilevante nello svolgimento delle sue funzioni. Ciò solleva dei dubbi circa la qualificazione giuridica del collegio e sulla possibilità che lo stesso sia annoverabile tra le figure giuridiche. Tale ultimo aspetto solleva non pochi dubbi circa la qualificazione giuridica da conferire ad un collegio. Fondamentale è, infatti, comprendere se sia possibile annoverare quest'entità tra le figure giuridiche soggettive e, nel caso di risposta affermativa, ricercarne i motivi.

---

<sup>16</sup> VALENTINI S., op. cit., pp.120-128.

Oggi, è pacifica la riconduzione dei collegi tra le figure giuridiche soggettive, perché dal collegamento della sua struttura con la funzione da essa svolta si è ritenuto necessario conferirle la capacità di compiere degli atti finalizzati allo scopo da conseguire. A tale conferimento non sempre corrisponde quello della personalità giuridica, qualificazione che esprime l'idoneità all'imputazione di fattispecie. Ciò infatti è possibile solo in via eventuale in un collegio ed è subordinato al dettato di un'apposita norma che, caso per caso, lo preveda, anche quando contestuale all'atto istitutivo.

Giova ricordare, inoltre, che il collegio è una figura giuridica perché strettamente collegato ad un'altra figura giuridica, l'ente del cui organo o ufficio è titolare. L'ente, infatti, si serve del collegio perché, investendolo della titolarità di un organo o di un ufficio, lo abilita all'esercizio di tutte le situazioni giuridiche, attive e passive, riconducibili all'organo o all'ufficio stesso. Inoltre, qualora una norma dell'ordinamento generale o di quello interno all'ente lo preveda, è possibile che in capo al collegio siano imputabili delle conseguenze derivanti dall'esercizio di tali situazioni giuridiche. Diversamente, il rapporto interno tra ente e collegio presuppone che quest'ultimo eserciti un'attività strumentale, distinta da quella esercitata come titolare dell'organo/ufficio, i cui effetti giuridici gli possono essere imputati.

Da quanto appena affermato deriva, dunque, che il collegio è una figura giuridica soggettiva intesa alla produzione di effetti giuridici e, solo in via eventuale, all'imputazione degli stessi, compiuta, di regola, in capo all'ente del cui organo o ufficio il collegio è titolare.

Il rilievo della duplice natura dell'entità collegiale, d'istituzione e di figura giuridica soggettiva, consente di coglierne le differenze rispetto ad altri fenomeni che, correntemente, vengono accostati alla collegialità per la comunanza del carattere della pluripersonalità. Ci si riferisce, specificamente, ai fenomeni della collettività e della complessità, che parte della dottrina ha analizzato avendo ad oggetto l'atto finale, dunque, il risultato e mai il mezzo attraverso cui quest'ultimo è stato ottenuto, compiendo un'analisi del modo

di essere dell'attività amministrativa, senza approfondire la questione da un punto di vista organizzatorio.

Muovendosi sul piano strutturale, si è già rilevata una prima differenza tra il fenomeno collegiale e altri fenomeni di pluripersonalità; ma procedendo su tale piano è possibile rilevarne di ulteriori.

Riprendendo quanto sopra detto, l'atto collegiale è imputato ad un'entità, il collegio, a struttura pluripersonale, come avviene per l'atto complesso, ma, allo stesso tempo, unitaria perché organizzata tramite regole interne disciplinanti l'esercizio delle sue funzioni, tanto da assumere la qualifica di istituzione. L'atto complesso, invece, è frutto delle volontà di diversi operatori giuridici, sprovvisti di un'organizzazione stabile e unitaria, ma solo occasionale perché finalizzata al perseguimento di un determinato scopo. Dunque, è possibile ravvisare il tratto distintivo tra i due atti nell'elemento organizzatorio, presente nel primo e di cui, invece, il secondo difetta.

Passando al fenomeno della collettività, ancora una volta, la differenza con il fenomeno collegiale è ravvisabile nei caratteri della struttura organizzatoria di quest'ultimo. Il collegio, infatti, presenta una struttura pluripersonale, organizzata strutturalmente e funzionalmente tramite delle prescrizioni interne che gli consentono di acquisire il carattere dell'istituzione, costituendo, in tal modo, un centro di riferimento per un certo interesse predeterminato. Allo stesso modo, anche una collettività di soggetti può dotarsi di una minima organizzazione, ma in questa vi entreranno a far parte, al fine dell'adozione dell'atto collettivo, solo quei soggetti che, volta per volta, in base alla diversa situazione giuridica da esercitare, saranno legittimati da una norma di legge che, a tal fine, ha fissato dei requisiti *ad hoc*.

## 1.2. Collegialità e Pubblica Amministrazione

Procedendo nell'analisi dell'oggetto della nostra indagine, ossia il fenomeno della collegialità, occorre mettere in rilievo il suo stretto legame



con la Pubblica Amministrazione, dato il frequente ricorso che quest'ultima ha fatto al modulo collegiale nell'ambito della sua organizzazione.

Preme adesso indagare le ragioni che hanno condotto a tale scelta, osservando la crescente rilevanza che, con l'affermarsi degli Stati moderni, la Pubblica Amministrazione ha acquisito nel soddisfare le istanze della comunità e, nel fare ciò, il sempre più stringente rapporto che si è venuto creando tra macchina pubblica e cittadini.

Con l'avvento degli Stati moderni, la macchina amministrativa diviene uno dei punti cardine dell'organizzazione statale, poiché soddisfa le esigenze dei cittadini, affermando e accrescendo, allo stesso tempo, il potere di controllo dello Stato centrale.

Nel corso degli anni però la centralità della macchina amministrativa si rivela un elemento di debolezza della stessa, perché non le consente di coprire ogni meandro del territorio su cui opera. Spesso, infatti, molte istanze, specie quelle dei territori periferici, restano prive di considerazione e, conseguentemente, insoddisfatte.

Complici una serie di eventi storici, tra cui la Rivoluzione Francese, con cui si afferma la centralità del popolo nella vita sociale organizzata e il cui manifesto principale è la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, inizia ad affermarsi un nuovo modello d'amministrazione, ispirato proprio alla tradizione francese post-rivoluzionario. Con tale modello si affermano i principi di legalità, secondo cui il potere dell'amministrazione è soggetto alla legge, e di separazione dei poteri, principi ancora oggi alla base degli odierni ordinamenti. La Pubblica Amministrazione, essendo destinataria di sempre maggiori compiti, si trova ad interloquire non di rado con la comunità, ma non è ancora possibile affermare che la stessa sia in grado di soddisfare tutte le esigenze pubbliche, o quanto meno di recepirle, ascoltarle e tenerne conto nell'espletamento delle sue funzioni: manca, infatti, un obbligo in tal senso stabilito dalla legge e sarà, dunque, solo dopo il secondo conflitto mondiale che ci si muoverà verso tale direzione.

L'organizzazione amministrativa italiana rimane improntata a un forte

centralismo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, ispirata ai principi del pluralismo e del decentramento, con la previsione di un nuovo livello di governo, le Regioni, e il rafforzamento delle autonomie locali. Solo successivamente, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, inizia ad attuarsi il dettato costituzionale del pluralismo e del decentramento della macchina amministrativa, operazione favorita dall'assegnazione, a quest'ultima, di ulteriori competenze e dall'attuazione del disegno regionale.

La ramificazione della Pubblica Amministrazione, e il conseguente frazionamento dei pubblici poteri, hanno una forte influenza sulla stessa e, nello specifico, sulla sua organizzazione.

L'interazione tra amministrazione e amministrati si fa sempre più frequente e con essa la rilevanza del volere della comunità nelle scelte della macchina pubblica nazionale, tanto da far sostenere che si sia creato “un moderno sistema di rappresentanza basato su una rete funzionale estensiva e su una specializzazione di interesse intensiva”<sup>17</sup>. Si rende necessaria, quindi, una riorganizzazione della macchina amministrativa in ottica decentrata, che tenga conto delle crescenti spinte operate da gruppi portatori di vari interessi e dotati anche di una non irrilevante organizzazione.

In merito a tale questione è da ricordare che nella Costituente<sup>18</sup> non erano mancate delle proposte, alternative a quelle poi adottate, che tentavano di collegare le diverse forze di settore a una rappresentanza organica a livello istituzionale, creando una seconda camera che fosse espressione degli interessi particolari di vario genere. Tale soluzione venne però scartata, osservando che, in tal modo, si sarebbe creata una seconda camera duplicato della prima, sul presupposto che già nella prima erano presenti i rappresentanti di quelle formazioni sociali, i partiti, portatori per eccellenza delle istanze sociali presso i livelli istituzionali più elevati.

---

<sup>17</sup> CAMMELLI M., *L'amministrazione per collegi*, Il Mulino, Bologna, 1980, p.14, in riferimento a SCHMITTER, *Modalità di mediazione degli interessi e mutamento sociale*, in *Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1976.

<sup>18</sup> CAMMELLI M., op.cit., p.33, in riferimento a MORTATI C., *La rappresentanza di categoria*, in *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972.

Il legislatore, quindi, al netto del disegno dei padri costituenti – che avevano immaginato un sistema votato al decentramento e al pluralismo e al crescere di fenomeni, come le spinte dei gruppi d'interesse, espressione di una crescente interazione tra amministrazione e interessi della comunità – si trova a dover risolvere il problema di conciliare l'esigenza di curare i molteplici interessi della collettività con quella di garantire le libertà dei singoli<sup>19</sup>. Il risultato è stato l'adozione di provvedimenti, tra cui i più importanti sono le leggi Bassanini, n. 59 e n. 127 del 1997, che decentrassero l'esercizio delle funzioni amministrative, conferendole ai livelli di governo più vicini ai cittadini. Culmine di tale processo è stata la riforma costituzionale, ad opera della legge costituzionale 18 Ottobre del 2001 n.3, che ha ridisegnato l'assetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni e delle funzioni amministrative dei vari livelli di governo in base al principio di sussidiarietà verticale, che predilige l'allocazione delle funzioni ai livelli governativi più vicini ai destinatari delle attività e dei servizi, ovvero i cittadini.

Un altro caposaldo del rapporto tra amministrati e amministrazione è la legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, il cui art. 1 indica i principi cui deve essere ispirata l'azione amministrativa, tra cui quello della trasparenza.

Tale principio è la risultante della richiesta, compiuta dagli amministrati, di visibilità all'esterno dei processi decisionali e di una più ampia legittimazione dell'attività amministrativa, che non si fondi solo sul mero rispetto della legge. Ne consegue un'amministrazione cd. di vetro, aperta al dialogo con gli amministrati, con i quali intercorre un rapporto non più conflittuale, ma compositivo degli interessi pubblici e privati, così che si possa garantire il “pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva

---

<sup>19</sup> In merito CAMMELLI M., in op.cit., p. 31, sostiene che i padri costituenti avessero già preso coscienza della frizione tra tali interessi, creando un sistema in cui a un'impostazione tradizionale dell'amministrazione si affiancavano dei principi innovativi, quali quello di decentramento e pluralismo, che, difatti, legittimavano lo scontro tra interesse pubblico e privato.

partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" di ogni persona, ex artt. 2 e 3 Cost.

Si assiste, in tal modo, a un'evoluzione democratica dei rapporti tra PA e cittadini, tantoché si parla dell'affermarsi di una "democrazia partecipativa", in cui il cittadino non risulta essere suddito nei confronti dell'amministrazione ma partecipa, con le dovute garanzie e limiti, al processo di formazione degli atti che direttamente lo interesseranno.

Volendo, dunque, mettere in luce quanto di rilevante fin qui affermato, si devono acquisire come punti di partenza della nostra indagine il crescente rilievo che i gruppi, portatori degli interessi della comunità, hanno acquisito nell'apparato istituzionale pubblico, nonché il loro dialogo, infittitosi nel tempo, con l'amministrazione. Preso atto di ciò, il legislatore si è dovuto dedicare alla ricerca di un nuovo metodo di mediazione tra interessi pubblici e privati, che ha condotto al frazionamento dei pubblici poteri e alla democratizzazione dei rapporti tra amministrazione e amministrati.

### 1.3. L'amministrazione per collegi

Dato lo stretto e crescente legame tra Pubblica Amministrazione e gruppi portatori delle istanze della comunità, la reazione del nostro ordinamento è stata quella di garantire a quest'ultimi maggiore rappresentatività all'interno degli apparati istituzionali, al fine di una migliore composizione tra interessi pubblici e privati. Come affermato sopra, ciò ha reso necessario creare delle nuove forme di raccordo tra il sistema amministrativo (i suoi apparati) e i cittadini; cosicché si è proceduto alla creazione di moduli organizzatori che potessero essere luogo di incontro e mediazione tra interessi pubblici e privati. Ne è conseguita una scomposizione e proliferazione dei canali di rappresentanza dell'amministrazione e degli strumenti di decisione tanto più variegate quante sono le istanze dei cittadini e dei gruppi sociali. Per queste ultime si pone

anche la questione, non irrilevante, delle modalità di selezione. Tutto ciò, inoltre, è reso necessario da un carattere peculiare di tali gruppi, ovverosia la loro tendenza a stabilizzarsi facilmente, dotandosi anche di una forma primordiale di organizzazione. Ne è conseguita una loro costante presenza a livello istituzionale, la quale ha reso possibile uno sviluppo di diverse modalità di interazione tra i vari interessi, che variano al variare del livello governativo, comunale, regionale o nazionale, ove tale contatto pubblico-privato avviene.

Se, dunque, il mutare dell'organizzazione dell'amministrazione dipende dalla considerazione degli interessi della comunità ed essendo gli apparati il luogo privilegiato d'incontro tra sistema amministrativo e i diversi gruppi sociali, è possibile asserire che vi sia una certa interdipendenza tra la forma organizzativa del sistema e le modalità con cui si manifestano i gruppi sociali e viceversa, costituendo l'uno il punto di riferimento per l'altro. Se è vero, infatti, che l'amministrazione ha dovuto riorganizzarsi al fine di garantire a livello istituzionale un certo grado di rappresentatività a tali interessi sociali, allo stesso modo gli interessi organizzati, sotto forma di collegio, sono un punto di riferimento per la controparte pubblica, che meglio può adattarsi alle richieste dei gruppi d'interesse<sup>20</sup>.

Altro elemento non meno rilevante della questione riguarda la selezione di tali interessi, perché, comprensibilmente, non tutti gli interessi sociali, soprattutto quelli contrastanti con quelli dominanti, possono trovare espressione presso i livelli istituzionali. Un sistema ideale preferirebbe trovare e applicare un criterio selettivo non discriminatorio, che garantisca, a ogni singolo gruppo, la maggiore possibilità di accesso agli apparati amministrativi. La soluzione, in realtà, risiede nello stesso ordinamento che, mutando in base al mutare dei vari interessi, compie già una selezione di quegli interessi che intende privilegiare, adottando forme organizzative che

---

<sup>20</sup> Sul punto CAMMELLI M., in op.cit., p. 60, in riferimento a CASSESE S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1973, pone in risalto lo stretto legame che lega le regole di organizzazione interna dell'amministrazione in relazione alla funzione compositoria dei suoi interessi con quelli privati.

escludono le istanze antagonistiche al sistema. Occorre sottolineare l'importanza rivestita dalle norme che regolano tale attività di selezione e che si distinguono da tutte le altre norme organizzative, poiché costituiscono delle vere e proprie "norme di garanzia"<sup>21</sup> di pubblici interessi. Tali norme, infatti, qualificando come pubblici determinati interessi, ne consentono l'accesso al centro di riferimento istituito nell'amministrazione, il collegio. Tale qualificazione, dunque, e l'accesso al collegio che ne consegue costituiscono la garanzia apprestata da tali norme a quegli interessi che, in mancanza, sarebbero sprovvisti di una qualunque possibilità di tutela. Per tale ragione, si preferisce far accedere, tendenzialmente, gli interessi che, diversamente, non avrebbero alcuna forma di tutela, piuttosto che quegli interessi capaci di trovare tutela altrove.

Sin qui, parlando dello stretto legame tra Pubblica Amministrazione e interessi sociali, si è osservata l'influenza di tale rapporto definito "clientelare"<sup>22</sup> sull'organizzazione amministrativa, che mutando in relazione ai molteplici interessi della comunità che si sono palesati, ha adottato diverse forme di organizzazione interna, tra le quali quella dell'organo collegiale e, più precisamente, del modulo collegiale.

Occorre osservare, però, che tale modulo non sia da prendere come l'emblema o l'unico mezzo di composizione degli interessi pubblici e privati, ma come uno degli strumenti adottati dal nostro ordinamento per rispondere a tale esigenza e che deve la sua rilevanza alla capillare diffusione avuta nell'amministrazione. Il collegio, infatti, affianca altri strumenti nella risoluzione del problema crescente del conflitto d'interessi cui deve far fronte la Pubblica Amministrazione, tra i quali il modulo gerarchico. In merito al binomio collegialità-gerarchia, occorre precisare che tra i due non vi sia un rapporto di conflittualità, come sostenuto da parte della dottrina, ma un rapporto di alternatività, nel senso che la legge può decidere quale dei due moduli utilizzare, caso per caso, al fine di adottare la migliore formula

---

<sup>21</sup> GIANNINI M. S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 119.

<sup>22</sup> In proposito, CAMMELLI M., op. cit., p. 69.

organizzativa che sia aderente al terreno su cui opera e adeguata alle sue finalità.

È stato osservato, inoltre, che la collegialità possiede dei caratteri simili a quelli di altri moduli organizzatori, quali l'autonomia e il decentramento, in quanto manca una determinazione autoritaria delle specifiche finalità che il collegio deve perseguire e degli strumenti a ciò idonei. Da ciò consegue l'erroneità della tesi dell'inconciliabilità tra collegialità e gerarchia, basata sulla presunta specialità del modulo collegiale nel nostro ordinamento, dove la specialità è intesa come deroga alla regola che, secondo tale opinione, sarebbe rappresentata dalla gerarchia. In realtà, tale rapporto, in termini di specialità-regola, tra i due moduli non sussiste, dato che, come affermato, il collegio possiede caratteri tipici del decentramento e dell'autonomia, due istituti aventi i caratteri dell'ordinarietà nel nostro ordinamento. La fallacia di tale tesi, basata su un'indagine solo superficiale delle forme organizzatorie della Pubblica Amministrazione, porterebbe a ritenere di per sé inconciliabili questi due moduli organizzatori, non consentendo di cogliere, invece, il rapporto di genere-specie che intercorre tra la collegialità e la gerarchia: la prima infatti costituisce una specificazione della seconda, a causa dei mutamenti avvenuti all'interno della Pubblica Amministrazione<sup>23</sup>.

Posta tale preliminare ma necessaria precisazione, si può procedere con l'individuazione delle ragioni che hanno condotto la Pubblica Amministrazione ad adottare la forma collegiale come modulo d'organizzazione interna, modulo che sembra essere la sintesi delle questioni fin qui affrontate.

Avendo come punto d'osservazione la Pubblica Amministrazione, il modulo collegiale, infatti, rileva sia dal punto di vista esterno in relazione ai diversi interessi che i vari gruppi sociali e altre istituzioni pubbliche esprimono, consentendone una loro preliminare selezione, sia dal punto di

---

<sup>23</sup> In merito, CAMMELLI M., op. cit., pp. 142-145.

vista interno, perché è una delle dimensioni istituzionali in cui la stessa amministrazione tenta una mediazione d'interessi.

Nel suo rapporto con l'esterno, l'organizzazione per collegi consente una preliminare selezione della grande quantità di interessi che giungono ai livelli istituzionali più alti, dove però, come affermato sopra, non tutti possono trovare una rappresentazione, perché ciò non consentirebbe all'entità collegiale di esercitare al meglio la funzione di composizione tra gli interessi in gioco. È la stessa struttura collegiale, dunque, che porta l'amministrazione a "filtrare" gli interessi e a scegliere quelli che, seppur secondari rispetto all'interesse pubblico, sono meritevoli di tutela. In merito a tale fase selettiva è da segnalare una certa tendenza a privilegiare quegli interessi organizzati, dotati di una loro rilevanza generale, tali da rappresentare una parte consistente del volere comune e non, invece, quelli aventi carattere corporativo, peculiare di una ristretta cerchia di soggetti<sup>24</sup>. In realtà, tale criterio di selezione sembrerebbe contrastare, come osservato in dottrina, con quei principi di democraticità e di apertura dell'amministrazione ai cittadini, dei quali il collegio dovrebbe essere una delle tante espressioni; si è denunciata, inoltre, una mancanza d'imparzialità nel *modus agendi* dell'amministrazione, in contrasto con quanto stabilito dal dettato costituzionale.

La soluzione a tale apparente contrasto è da ricercare nella *ratio* della stessa amministrazione per collegi, ovverosia l'esigenza di comporre l'interesse dell'amministrazione con quelli contrastanti, garantendo ai portatori di quest'ultimi un grado, seppur minimo, di rappresentanza al livello in cui avviene lo scambio pubblico-privato, senza perdere di vista la finalità dello stesso *agere* amministrativo e cioè il soddisfacimento delle esigenze pubbliche. Nel fare ciò, l'amministrazione non potrebbe consentire una partecipazione, seppur minima, a tutti gli interessi per il solo timore di non risultare abbastanza imparziale: ciò condurrebbe ad una più ampia attività di

---

<sup>24</sup> Sul punto si veda CAMMELLI M., op. cit., p. 32, nota 58, pp. 64 e 67.



negoziazione con i vari rappresentanti, che non consentirebbe l'inizio di quell'attività compositiva fondata su una preliminare fase selettiva degli interessi.

Il modulo collegiale è stato utilizzato, inoltre, come canale di comunicazione tra i pubblici poteri e gli altri livelli del sistema politico, quali Regioni, Province e Comuni. Una massiccia diffusione della formula collegiale è avvenuta, infatti, nelle fasi subito precedenti e successive all'attuazione dell'ordinamento regionale, anche a causa del crescente decentramento di funzioni verso gli apparati periferici. Nonostante ciò, sarebbe errato equiparare questi enti ai gruppi di pressione, perché se è vero che entrambi agiscono presso il medesimo livello, risultano connotati da caratteri specifici diversi.

Si passa ora a considerare il versante interno. Il modulo collegiale è connesso con l'articolazione interna della macchina amministrativa e, nello specifico, con la possibilità, per l'amministrazione, di dotarsi di un'organizzazione che, di volta in volta, risulti la più idonea al perseguimento del suo obiettivo, ossia la cura dell'interesse generale.

L'articolo 97, comma 1, Cost., disponendo che la macchina amministrativa debba essere organizzata *“secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*, pone una stretta relazione tra l'elemento organizzativo e i valori cui deve connotarsi l'azione amministrativa. A ben vedere, l'espressione *“buon andamento”* evoca il concetto di efficienza, principio non espressamente richiamato in Costituzione, ma desumibile dalla stessa norma e annoverato, invece, all'art. 1, co.1, della l. n. 241/90 tra i principi che regolano il procedimento amministrativo. Dalla lettura combinata di queste norme è possibile rilevare la tendenza, nel nostro ordinamento, a garantire l'efficienza della Pubblica Amministrazione: dato un obiettivo, essa deve massimizzare l'organizzazione delle proprie risorse nell'esercizio della sua attività.

L'importanza di tale aspetto è ravvisabile nel riconoscimento, in capo

all'amministrazione, di un potere di auto-organizzazione che le consenta di adottare una forma organizzativa adeguata e aderente allo scopo da perseguire, denotando una certa "elasticità" nelle scelte da compiere, sul versante organizzativo, caso per caso.

Il criterio dell'efficienza si sostanzia, dunque, nel principio di elasticità, conferendogli una rilevanza costituzionale<sup>25</sup>. Tale principio caratterizza l'amministrazione tanto a livello strutturale, dovendo essa adottare, in nome dell'efficienza, una struttura adeguata e aderente allo scopo attribuito dal legislatore, quanto con riguardo al contenuto dell'attività amministrativa, dandole la possibilità di compiere scelte discrezionali. Da ciò discende un ulteriore profilo relativo al versante interno, ossia la funzione di ricomposizione interna svolta dal modulo collegiale nell'amministrazione. L'adozione di tale modulo, infatti, è spesso avvenuta per ragioni di coordinamento tra il livello politico, quello amministrativo e quello del personale operante presso i vari apparati.

Il coordinamento tra livello politico, amministrazione e personale si è reso necessario a seguito di un sempre maggiore distacco verificatosi fra i primi due livelli, a cui si è tentato di ovviare tramite l'adozione della forma collegiale, che consente una migliore governabilità degli apparati e degli interventi.

Poste in luce le ragioni che hanno portato l'amministrazione all'adozione del modulo collegiale come suo modello organizzatorio, appare necessario evidenziare gli aspetti positivi e quelli negativi che sono conseguiti da tale scelta.

Sul versante positivo se ne sono già citati alcuni, quali la garanzia di rappresentatività del maggior numero d'interessi, cui consegue una maggior mole d'informazioni raccolta, in un'ottica di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'introduzione di moduli che consentissero una più stretta vicinanza tra amministrazione e cittadini ha, inoltre, consentito il

---

<sup>25</sup> NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.

superamento di un'idea tradizionale di amministrazione: l'amministrazione si è così spogliata della sua veste connotata da autorità, separatezza e basata su moduli gerarchici, per assumere quella di interlocutore aperto al dialogo e ad una fruttuosa collaborazione con i cittadini, che gli consentisse di conoscere meglio la realtà in cui era chiamata a operare. Quest'ultimo aspetto ha condotto ad affermare una maggiore democraticità dell'amministrazione, non senza comportare, come osservato in precedenza, alcune resistenze fondate sull'affermazione di un contrasto, in realtà solo apparente, tra il carattere democratico e l'attività di selezione degli interessi operato dal sistema amministrativo, presupposto della sua attività compositoria. Non meno importante è l'indicazione, data in merito, del collegio come soluzione per contrarre in un'unica entità il potere di adottare delle decisioni a fronte di procedure complesse o farraginose.

Si è però detto anche di risvolti negativi del modulo collegiale come entità organizzativa della struttura amministrativa. Alla forma collegiale, infatti, sono spesso imputate una certa lunghezza dei tempi nell'adozione della decisione amministrativa e l'impossibilità di una rappresentanza completa degli interessi in gioco, che assumono spesso un carattere settoriale dovuto all'esistenza di gruppi di pressione che più facilmente si innestano ai livelli istituzionali più elevati.

Evidenziati tali risvolti positivi e negativi derivanti dall'adozione del modulo collegiale, si osserva una sua capillare diffusione nella Pubblica Amministrazione: esso, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ha caratterizzato la macchina amministrativa pubblica e continua ad espandersi al suo interno, non con poche critiche alimentate da non infrequenti *feedback* negativi sull'esperienza collegiale. Preme sottolineare, infine, che tale fenomeno ha comunque compiuto, nel tempo, una maturazione considerevole: si è trasformato dal fondarsi su un'assidua, ma informale, interazione tra i pubblici poteri e i portatori d'interessi, al rappresentare una dimensione istituzionalizzata con il fine di comporre d'interessi. Oggi, infatti, nel suo stadio più evoluto, costituisce una forma organizzativa caratterizzata

dalla trasparenza e della tipicità, che consente all'amministrazione di recepire e mediare gli interessi frutto della partecipazione attiva della comunità alla vita pubblica.<sup>26</sup>

#### 1.4. Profili normativi

L'esame del profilo normativo della collegialità è stato, spesso, oggetto di attenzione degli studi compiuti in materia e varie sono state le modalità con cui si è tentato di compiere tale operazione. Tutte, o quasi, sono giunte al medesimo risultato, ovverosia la sostanziale impossibilità di individuare una disciplina specifica e completa del fenomeno collegiale.

Un primo approccio aveva tentato, infatti, di individuare una serie di categorie al cui interno, volta per volta e sulla base di caratteri comuni, ricondurre le diverse tipologie di collegi presenti nel nostro ordinamento. Ciò, seppur possibile, si scontrava con la superficialità dei criteri utilizzati per compiere l'indagine, perché si teneva conto solo di alcuni dei tanti aspetti che caratterizzano il modulo collegiale. È tipico di queste indagini, infatti, tenere conto, ai fini della classificazione, solo dell'aspetto strutturale o di quello funzionale, senza compiere quel collegamento tra gli stessi che, come osservato, risulta essere un presupposto fondamentale per una corretta analisi del modulo collegiale.

Successivamente ulteriori studi sul profilo normativo della collegialità hanno compiuto un ulteriore passo in avanti: visti gli errori compiuti dai precedenti studi, si è proceduto al collegamento tra profilo strutturale e profilo funzionale, senza, però, ottenere i risultati sperati. A tali studi sfuggiva, infatti, l'eterogeneità intrinseca del fenomeno collegiale: il suo profilo normativo non si presta a una *reductio ad unum*<sup>27</sup>, ma, qualora possibile, alla sola individuazione di principi generali, comuni a tutti i collegi. Rimane comunque salva la possibilità di specificare, successivamente, tali principi in

---

<sup>26</sup> CAMMELLI M., op. cit., pp.122-123.

<sup>27</sup> CAMMELLI M., op. cit., pp. 101-102 nota 38.

disposizioni particolari, aderenti al caso specifico, che disciplinino i numerosi aspetti di un collegio. Ogni collegio, infatti, presenta una serie di peculiarità interne che lo differenziano da tutti gli altri: se è vero che l'adozione del modulo collegiale è riconducibile, seppur genericamente, alla necessità di comporre tra loro interessi diversi, è proprio la molteplicità degli interessi che influisce sul regime giuridico del collegio. Ciò consente, come sopra affermato, alla Pubblica Amministrazione di adattare sé stessa, in modo elastico, al caso concreto, trovando la soluzione più idonea al raggiungimento dello scopo che è prefissato dalla norma istitutiva del collegio, in accordo con i principi di buon andamento ed efficienza ex art. 97 Cost.

È da preferire, dunque, la tesi secondo cui un'indagine sulla collegialità non possa prescindere, ai fini di una sua corretta impostazione, da un presupposto fondamentale, ossia l'assenza di una disciplina completa in cui poter rinvenire delle norme applicabili, indistintamente, a tutti i collegi, a ciò ostando la stessa natura del fenomeno in questione. Il merito di tale tesi<sup>28</sup> è stato quello di aver compreso, invece, che dall'esame della collegialità si possono individuare solo alcuni principi generali della materia, i quali subiranno una plastica applicazione alla fattispecie concreta.

---

<sup>28</sup> CAMMELLI M., op. cit., pp.101-102, nota 38, in riferimento all'indagine compiuta da VALENTINI S., op. cit.

## **CAPITOLO II**

### **LA COLLEGIALITÀ NELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**

#### **1. Cenni introduttivi sul sistema degli organi collegiali della scuola italiana**

Gli organi collegiali della scuola sono, ancora oggi, un tema di particolare interesse nel nostro ordinamento data la crescente necessità, avvertita in special modo dagli operatori del sistema della Pubblica Istruzione, di una riforma degli stessi che muova verso due direzioni: la prima, di armonizzazione della disciplina, dato che la normativa, contenuta nel Testo Unico in materia d'istruzione (D. Lgs. 16 Aprile 1994, n. 297), non risulta conforme né all'introduzione dell'autonomia scolastica operata dalla legge 15 Marzo 1997, n. 59 né al nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni stabilito con la legge costituzionale n.3 del 18 Ottobre 2001; la seconda, di rinnovamento degli organi collegiali, ormai svuotati del loro originario significato in quanto privi del potere d'incidere sostanzialmente nella vita scolastica. In tal senso, rileva la necessità di valorizzare soprattutto il ruolo della comunità sociale nella gestione della scuola; erano infatti le istanze di partecipazione, sollevate dal basso, a condurre il legislatore all'adozione della legge delega 30 Luglio 1973, n. 477 sulla cui base venivano adottati i decreti delegati del 1974 che introducevano importanti innovazioni nella materia dell'organizzazione della scuola. Il D.P.R. 31 Maggio 1974, n. 416 modificava infatti l'assetto organizzativo di istituti e scuole d'istruzione elementare e secondaria, con l'attribuzione a questi dell'autonomia amministrativa e l'istituzione degli organi collegiali scolastici, composti anche dai rappresentanti dei genitori degli alunni. In tal modo s'intendeva perseguire una maggiore partecipazione della società alla gestione della

scuola “dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica” (art 1, D.P.R. 416/1974). Questa partecipazione, precisa lo stesso art.1, doveva avvenire “nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo, direttivo e docente”. Le innovazioni apportate al sistema dal D.P.R. 416/1974 dovevano rappresentare una risposta democratica alla richiesta della comunità locale di partecipare al governo della scuola, ma ebbero esito fallimentare. Gli elementi di novità introdotti con i decreti delegati, infatti, necessitavano di un’ulteriore ampia riforma dell’Amministrazione per poter condurre all’obiettivo che li aveva ispirati: ci si riferisce alla necessità di ripensare, almeno per ciò che riguarda il comparto della Pubblica Istruzione, i rapporti tra il centro e la periferia. Il conferimento della sola autonomia amministrativa e l’introduzione di strumenti, quali gli organi collegiali scolastici, volti a favorire la partecipazione dal basso al governo della scuola si scontravano con il forte centralismo che pervadeva lo stesso sistema scolastico italiano. Rimanevano infatti in mano all’amministrazione centrale il potere di decisione in merito a questioni fondamentali della vita scolastica: ci si riferisce sia ad aspetti della didattica (ordinamento degli studi) che a quelli relativi all’organizzazione (ad es. gestione del personale, entità ed utilizzazione dei finanziamenti).

Si rendeva perciò necessario riformare ulteriormente la materia in maniera più radicale, conferendo maggiore autonomia alle scuole, in modo da poter attuare la volontà del legislatore del 1974. In tal senso veniva riconosciuta l’autonomia scolastica e la personalità giuridica<sup>29</sup> delle istituzioni scolastiche, novità accompagnate e sostenute - almeno questa volta - da un più ampio disegno di riforma dell’assetto dello Stato e dell’Amministrazione con la legge n. 59/1997. Ulteriore elemento di novità indicato all’art. 21, co. 16 è il collegamento dell’autonomia scolastica con la

---

<sup>29</sup> Nello specifico, l’art. 21, co. 4, l.59/1997 precisa che” La personalità giuridica e l’autonomia sono attribuite alle istituzioni scolastiche [...] che raggiungono i requisiti dimensionali di cui al comma 3”. Il D.P.R. 18 Giugno 1998, n.233 ha indicato i parametri, i criteri e le procedure per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

qualifica dirigenziale<sup>30</sup> del capo d'istituto, dotando la scuola di una figura forte, deputata all'assunzione delle decisioni riguardanti la gestione, con maggiori responsabilità rispetto al passato. Il dirigente è così chiamato a possedere competenze che attengono alla progettazione, gestione, organizzazione, tipiche di un manager d'azienda. Tale novità però mal si concilia con il sistema di "gestione sociale" della scuola, governata, astrattamente, da tutte le componenti sociali: il dirigente scolastico, nell'esercizio dei suoi poteri, è infatti tenuto al rispetto delle prerogative degli organi collegiali<sup>31</sup>. Ciò, difatti, rende sostanzialmente poco proficuo il conferimento di ulteriori poteri al dirigente per rafforzare il suo ruolo di *leader* della nuova scuola autonoma, costituendo piuttosto la base per possibili conflitti interni tra lo stesso dirigente e gli organi collegiali.

La stessa logica – l'aumento dei poteri del dirigente per attuare l'autonomia scolastica, accompagnato dalla garanzia del principio del rispetto delle prerogative degli organi collegiali – informa anche l'ultimo intervento normativo in materia, la legge n. 107/2015, cd. "Buona Scuola". Tale principio – il rispetto delle competenze degli organi collegiali – è infatti suggellato dall'art. 1, co. 2, dove si afferma che "le istituzioni scolastiche garantiscono la partecipazione alle decisioni degli organi collegiali", riconfermando – così – la partecipazione come principio generale sulla cui base tutte le componenti delle istituzioni scolastiche concorrono all'assunzione delle decisioni. Ciò detto, sembra utile ripensare al modo in cui si vuole strutturare i rapporti interni alla scuola: si dovrebbero infatti riformare i rapporti tra dirigente scolastico e organi collegiali della scuola per

---

<sup>30</sup> Occorre precisare che il l'art.21, co.16, l.59/1997, subordina tale conferimento all'acquisto, da parte dell'istituto scolastico, della personalità giuridica e dell'autonomia. Tale qualifica, originariamente disciplinata dall'art 25-bis D. Lgs. 03/02/1993, n. 29, ha, oggi, il suo riferimento normativo nell'art 25, D. Lgs. 30/03/2001, n. 165.

<sup>31</sup> L'art. 16, co. 2, D.P.R. n. 275/1999 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche) prevede, infatti, che "Il dirigente scolastico esercita le funzioni di cui al decreto legislativo 6 Marzo 1998, n. 59, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali"; allo stesso modo, l'art. 25, co.2, D. Lgs. n. 165/2001 dispone che "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane".



dare piena attuazione sia all'autonomia scolastica che allo spirito della normativa in materia di organi collegiali. Si incentiverebbe in tal modo la nascita di un rapporto collaborativo tra scuola e comunità che arricchisca entrambe le componenti e che consenta alla seconda di concorrere all'elaborazione della risposta alla domanda educativa formulata dalla scuola stessa. In tal senso si dovrebbe cercare di seguire l'esperienza di altri paesi, come Inghilterra e Francia, in cui esiste un unico organo di governo della scuola posto in una posizione centrale e che costituisce il vero "motore" della vita dell'istituzione scolastica. Pare dunque utile, ai fini della nostra indagine, volgere lo sguardo alle esperienze dei Paesi stranieri, cercando di cogliere le differenze, i vantaggi e gli aspetti negativi dei rispettivi sistemi: ciò consentirebbe di considerare l'ipotesi di "importare" delle soluzioni che siano in grado di migliorare il nostro sistema di *governance* della scuola e così poter dare piena attuazione all'autonomia scolastica, obiettivo – da troppo tempo – inadeguatamente assistito da un impianto normativo che ne imbriglia le potenzialità.

## 1.1 Studio comparato dei sistemi di governance della scuola in Francia e in Inghilterra

Il sistema di governo della scuola italiana rappresenta un *unicum* nel panorama europeo: si caratterizza, infatti, per la presenza di una pluralità di organi collegiali – elencati agli artt. 5 e ss., D. Lgs. 16 Aprile 1994, n. 297 e s.m. – sia interni che esterni all'istituto scolastico. La normativa appena richiamata distingue tra organi collegiali scolastici – interni a ogni istituto – e organi collegiali territoriali<sup>32</sup> situati all'interno dei vari livelli di governo – secondo una logica simmetrica all'organizzazione amministrativa – cosicché sono presenti organi collegiali a livello distrettuale, provinciale e nazionale.

---

<sup>32</sup> Si precisa che per la disciplina degli organi collegiali istituiti a livello territoriale il riferimento normativo è costituito dal D. Lgs. n. 233 del 1999. Si precisa, inoltre che il T.U. in materia d'istruzione è oggi vigente solo con riferimento agli organi collegiali operanti nel singolo istituto scolastico.

L'attenzione della nostra analisi comparata con altri sistemi sarà posta, specificamente, sugli organi collegiali presenti all'interno di ogni istituto che, anche negli altri sistemi, costituiscono il fulcro del sistema di governo della scuola.

### 1.1.1 Il governo delle scuole in Inghilterra

Il sistema della Pubblica Istruzione in Inghilterra è caratterizzato da un'elevata autonomia esercitata nell'ambito di un quadro generale stabilito a livello centrale dal Governo. Prima delle riforme negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, le LEAs (*Local Education Authorities*) ricoprivano il ruolo di responsabili per la garanzia di elevati standard di apprendimento all'interno delle istituzioni scolastiche<sup>33</sup>. Ancora oggi, le LEAs hanno tale responsabilità nei confronti degli istituti che sostengono finanziariamente con le risorse stanziare dal Governo centrale, cosicché hanno sia il dovere di garantire la piena realizzazione del processo educativo di ogni studente<sup>34</sup> che il potere d'intervenire nelle scuole che riportano scarsi risultati sotto questo aspetto. In seguito alle riforme sopracitate, molti istituti, decidendo di aderire a un nuovo modello di scuola – indipendente dall'autorità locale – hanno ricevuto numerosi poteri e prerogative gestionali, con il conseguente aumento di responsabilità in capo all'organo di governo. Recenti riforme, inoltre, hanno incentivato la creazione delle *free schools* – scuole statali, gestite da soggetti privati e che stipulano, per il loro finanziamento, un accordo con il *Secretary of the State* – nonché la conversione delle *maintained schools* – scuole fondate e finanziate dalle autorità locali – in *academies*, scuole pubbliche indipendenti, finanziate anch'esse dallo Stato. Il panorama scolastico inglese è stato ulteriormente modificato con l'istituzione governativa delle *Regional Schools Commissioners*, organi abilitati ad intervenire nelle scuole in cui si

---

<sup>33</sup> Cfr., Section 5, School Standards Framework Act, 1998.

<sup>34</sup> Cfr., Section 1, Education and Inspections Act, 2006.

registrano prestazioni insufficienti a seguito dei controlli compiuti dagli organi di valutazione esterna. Queste commissioni – che si pongono a livello mediale tra il Governo centrale e le scuole – instaurano un rapporto con il gruppo dirigente di tali istituti al fine di migliorarne la capacità di gestione e, conseguentemente, elevarne la qualità del servizio didattico-educativo dell'istituto<sup>35</sup>.

La responsabilità della gestione delle scuole inglesi è affidata ad un unico organo, il *Governing Body*, che assume una funzione simile a quella di un Consiglio d'Amministrazione. È composto da un numero variabile di membri, i *governors*, che sono eletti o invitati a far parte dell'organo al cui interno è garantita la rappresentanza del personale scolastico, dei genitori e delle autorità locali. La loro elezione comporta che i *governors* abbiano una responsabilità nei confronti degli elettori che, quando l'organo verrà rinnovato, potranno non confermare il precedente voto<sup>36</sup>. La composizione dell'organo, inoltre, è completata dal dirigente scolastico<sup>37</sup> e dalla possibile presenza di soggetti cooptati dai *governors*, qualora quest'ultimi li ritengano competenti nella gestione scolastica.

I principali compiti del *Board of governors* sono quelli di guidare l'istituto scolastico – assicurandone una direzione strategica –, garantire un'elevata qualità dell'apprendimento all'interno dello stesso<sup>38</sup> e controllare l'attività finanziaria, assicurandone l'uso efficiente delle risorse erogate dal Governo. In tal senso, quest'organo ha il compito di redigere un documento contenente un quadro di visione strategica della scuola – l'equivalente italiano del PTOF (Piano Triennale dell'Offerta Formativa) – che indichi gli obiettivi strategici da raggiungere per garantire un alto livello del servizio didattico-educativo. Questo documento verrà periodicamente integrato tramite un

---

<sup>35</sup> EURYDICE, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/united-kingdom-england/administration-and-governance-local-and-or-institutional-level\\_it](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/united-kingdom-england/administration-and-governance-local-and-or-institutional-level_it)

<sup>36</sup> Sul punto, si veda MATTHEWS P., *Il governo delle scuole in Inghilterra*, in “*Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*”, Genova, Associazione TreeLLLe, 2005, p.19.

<sup>37</sup> Cfr. Section 53, Education Act, 1988.

<sup>38</sup> Cfr. Section 38 (2), School Standards and Framework Act, 1998.

Piano di Sviluppo (*Development Plan*) – simile al Piano di Miglioramento (PdM) sviluppato annualmente dalle nostre scuole – elaborato sulla base dei risultati ottenuti e delle valutazioni operate dagli organismi di valutazione esterna. Nel fare ciò, è fondamentale il dialogo che s’instaura con il capo d’istituto e il *senior leadership team* – la squadra di diretti collaboratori del dirigente stesso – perché l’organo di governo, da solo, non sarebbe in grado di elaborare dei documenti di estrema importanza per la vita della scuola. Se si vuole garantire una gestione strategica della scuola, infatti, non si può prescindere dalla stretta collaborazione con i soggetti chiave della stessa, dato che questi sono custodi di informazioni e dati utili per un migliore andamento dell’istituzione stessa.

Ne consegue, dunque, il necessario instaurarsi di uno stretto rapporto di collaborazione – nella redazione dei documenti che “plasmano” l’identità della scuola – tra i leaders della scuola, tutti motivati dall’intento comune di garantire un costante miglioramento della qualità dell’insegnamento all’interno dell’istituto. Ulteriore compito del *Board* – estraneo al nostro ordinamento – è la selezione sia del capo d’istituto che del personale, docente e non. Se, infatti, si vuole progredire verso un miglioramento della qualità della funzione didattico-educativa, è necessario che i soggetti maggiormente coinvolti nell’assolvimento di tale funzione – il capo d’istituto e il personale docente – siano diretta espressione della volontà dell’organo di maggiore responsabilità all’interno della scuola. Il capo d’istituto è responsabile per la gestione operativa, *day-to-day*, dell’attività didattico-educativa della scuola, decide il contenuto dell’insegnamento sulla base del *National Curriculum* elaborato a livello governativo, dirige e coordina il personale docente, il cui reclutamento gli può essere delegato dal *Governing Body*. Quest’ultimo, infatti, si occupa solo delle questioni generali inerenti la didattica – l’elaborazione del documento in cui sono inserite strategie e standard educativi da garantire nell’istituto, con i relativi strumenti – prediligendo le questioni che riguardano la direzione della scuola *tout court* – il cui governo è fondamentale per garantirne una gestione efficiente ed efficace – e

consentendo un accrescimento della qualità dei servizi della scuola stessa. L'organo di governo, inoltre, delega spesso una serie di funzioni relative al personale, docente e non, e questioni secondarie sia al capo d'istituto che a un comitato di amministratori (*committee of governors*) che agisce da solo o in sinergia con il capo d'istituto<sup>39</sup>.

È possibile, quindi, affermare che il capo d'istituto operi formalmente a nome del Consiglio d'Amministrazione<sup>40</sup>, che, nella sostanza, assume tutte le decisioni operative inerenti la didattica, sottoponendole in seguito all'approvazione dell'organo di governo della scuola. Il *Governing Body*, dunque, svolge il ruolo di "amico critico"<sup>41</sup> nei confronti del capo d'istituto perché pone domande e solleva i dubbi in relazione alle sue scelte, mettendone in rilievo gli aspetti positivi e negativi delle scelte adottate. Il capo d'istituto, a sua volta, non può far valere alcun potere di forza o superiorità nei confronti dell'organo di governo per cercare di legittimare le sue scelte – situazione che, invece, potrebbe verificarsi nelle scuole italiane – dato che esso stesso è espressione della volontà dei *governors*. Tutto ciò consente l'instaurarsi di un clima di fiducia e di stima reciproca tra i diversi leaders della scuola – caratteri estranei al rapporto tra dirigente e organi collegiali nel nostro ordinamento – che consente di operare in un'ottica non antagonista ma collaborativa, costruendo un "gruppo dirigente" in cui tutti sono motivati dalla volontà di conseguire l'obiettivo del miglioramento costante dei risultati della scuola. Posto lo stretto nesso tra leadership di successo e ottimi risultati della scuola, la scelta del dirigente scolastico è, dunque, un compito fondamentale del *Governing Body*. Tale scelta, infatti, consente di acquisire le prestazioni di un soggetto in grado di infondere stabilità ai rapporti interni alla scuola della quale l'istituto gioverà sia internamente – accrescendo, infatti, la stabilità e la frequenza di rapporti tra i

---

<sup>39</sup> EURYDICE ITALIA, *Livello di responsabilità e autonomia delle scuole in Europa*, Bollettino d'informazione internazionale, Indire, Firenze, 2009, p.14.

<sup>40</sup> *Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?: proposte per una professione "nuova"*. Genova, Associazione Treille, 2007, p. 50.

<sup>41</sup> MATTHEWS P., op.cit., p. 19.

diversi soggetti leader della scuola si avrà un maggior clima di fiducia e di serenità nel luogo lavorativo che migliorerà le qualità delle prestazioni fornite da tutti gli operatori scolastici – sia esternamente, perché ne risulterà un'immagine di una scuola gestita in maniera efficiente, capace di fornire un'elevata qualità del livello d'insegnamento, cui conseguirà una maggiore fiducia da parte dei genitori nei confronti dell'istituzione scolastica frequentata dai rispettivi figli e, parimenti, una maggiore capacità attrattiva di nuovi studenti. Quest'ultima capacità rappresenta un aspetto fondamentale per quelle scuole che, a seguito dell'*Education Act* del 1988, hanno deciso di aderire al regime di maggiore autonomia scolastica, distaccandosi dalle LEAs (*Local Education Authorities*) che precedentemente erano responsabili delle scuole a livello locale. Se, infatti, la quantificazione delle risorse governative spettanti alle *maintained schools* avviene su base capitaria, ovverosia sul numero di studenti iscritti annualmente, per le *independent schools* è di vitale importanza attrarre più alunni possibili dato che la quasi totalità delle loro risorse finanziarie è costituita dalle rette pagate dagli alunni stessi. Essendo, dunque, le risorse finanziarie la base sulla quale il gruppo dirigente scolastico fa affidamento per programmare obiettivi e individuare gli strumenti utili per raggiungerli, è interesse comune di tutte le componenti dirigenziali collaborare per ottenere risultati quanto migliori possibili dal punto di vista didattico-educativo per poter, poi, programmare l'attività scolastica contando su una consistente base finanziaria. Ciò consentirebbe di raggiungere risultati – standard qualitativi di insegnamento – migliori rispetto al passato e anche rispetto ad altre scuole, in aderenza all'ottica concorrenziale che connota il sistema scolastico inglese.

### 1.1.2 Il governo delle scuole in Francia

Il sistema scolastico francese presenta una marcata centralità, frutto, probabilmente, dell'accentuata centralità che ha caratterizzato l'Amministrazione francese fin dalla sua genesi. Nonostante le riforme della

Pubblica Istruzione susseguitesì durante la metà dello scorso secolo – con cui sono stati fatti solo dei timidi passi verso una maggiore autonomia scolastica – ancora oggi il carattere centralistico connota il sistema della Pubblica Istruzione in Francia. Come ogni sistema centralistico, al suo vertice si trova il Ministero della Pubblica Istruzione (*Le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*) che, in realtà, presenta una dimensione bipartita al suo interno: si distinguono, infatti, il Ministero dell'Istruzione Nazionale (*Le Ministère de l'Éducation Nationale*) e il Ministero dell'Insegnamento Superiore e della Ricerca (*Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*)<sup>42</sup>. Questi Ministeri condividono alcune funzioni generali in materia d'istruzione, salvo possedere specifiche funzioni nel proprio ambito di competenza: se, infatti, il Ministero dell'Istruzione ha maggiori competenze riguardo alla scuola – dalla scuola materna all'istruzione secondaria superiore –, il Ministero dell'Insegnamento Superiore e della Ricerca opera nell'ambito dell'istruzione universitaria, dell'insegnamento professionale e della ricerca scientifica. L'organizzazione ministeriale della Pubblica Istruzione comprende anche una Segreteria Generale (*Secrétariat Général*) e tre differenti corpi ispettivi – *L'Inspection générale de l'éducation nationale* (IGEN), *L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche* (IGAENR), *L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche* (IGAENR). Il Ministero dell'Istruzione elabora le linee-guida e la politica in materia di istruzione pubblica, formula i curricula nazionali – di cui le varie scuole nell'esercizio dell'autonomia didattica devono tenere conto nello sviluppo dei propri programmi – e organizza la gestione del personale scolastico, docente e non. Nello specifico, il reclutamento, la formazione e la

---

<sup>42</sup> Ciò rappresenta un'analogia tra il sistema francese e quello italiano: si è, infatti, recentemente verificata una ulteriore scissione all'interno del Ministero per l'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR). Ne è conseguita la nascita di due nuovi Ministeri: il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università e della Ricerca.

collocazione sia del personale scolastico che dei capi d'istituto sono gestiti – come nel nostro ordinamento – al livello centrale amministrativo<sup>43</sup>. Il compito dello Stato riguardo la Pubblica Istruzione è descritto nei termini di “*service public national*” e di “*missions*” che lo stesso deve compiere per assicurarne l'organizzazione e il funzionamento. Ciò sottolinea il carattere – marcatamente centralistico – dell'organizzazione scolastica nel sistema francese, carattere che trova conferma nella riserva, in favore delle autorità locali, solo di alcune competenze per lo sviluppo della politica statale elaborata in materia<sup>44</sup>. Ne consegue che, a livello locale, le autorità scolastiche, nonostante godano di una certa autonomia didattica, dovranno sempre agire nel quadro della legislazione statale in materia. Sempre a livello centrale è stabilita la quantità delle risorse finanziarie da allocare presso i vari istituti e avviene la valutazione, tramite appositi organismi, della qualità dell'insegnamento offerto e dell'intero sistema scolastico.

Nell'espletamento di tali funzioni, il Ministero si serve dell'ausilio delle Direzioni nazionali, degli organi ispettivi, nonché di organi collegiali consultivi quali *Le Conseil supérieur des programmes* e *Le Conseil supérieur de l'Éducation*. Lo sviluppo della politica scolastica avviene anche presso gli altri livelli territoriali di governo – regionale, dipartimentale e locale – tramite autorità *ad hoc*. A seguito del decentramento delle funzioni in materia scolastica operato dalla riforma Jospin del 1989, *les académies* – distretto amministrativo corrispondente alla regione italiana – costituiscono l'altro livello in cui avviene l'implementazione della politica scolastica da parte del *recteur*, soggetto di nomina presidenziale che sovrintende tale attività all'interno del distretto, assimilabile al nostrano direttore dell'Ufficio scolastico regionale. A livello locale, infine, sono *les recteurs des académies* – figure simili ai nostri provveditori agli studi – ad avere il compito di sviluppare ulteriormente

---

<sup>43</sup> Art. L 221-1, *Code de l'éducation*. La norma elenca, nello specifico, le varie “*missions*” che lo Stato centrale deve svolgere per assicurare il corretto espletamento della funzione didattico-educativa dell'istituzione scolastica.

<sup>44</sup> Art. L 221-1, *Code de l'éducation*.



l'attività educativa all'interno del quadro definito a livello regionale. A livello locale, inoltre, a seguito del decentramento delle funzioni amministrative operato negli anni Ottanta del secolo scorso, le autorità locali hanno visto accrescere i propri compiti nel sistema scolastico, essendo assegnatarie di compiti quali la responsabilità per la gestione e il funzionamento del sistema di trasporti scolastici<sup>45</sup> e, come nel nostro ordinamento, la gestione dell'edilizia scolastica<sup>46</sup>.

La *governance* della scuola francese prevede il concorso – come nel nostro ordinamento – di una pluralità di organi collegiali scolastici e del capo d'istituto – *le chef d'établissement* – che guida la gestione operativa dell'istituto. La figura del capo d'istituto rispecchia il carattere – centralistico<sup>47</sup> – di fondo che caratterizza l'intero sistema dell'istruzione francese: egli, infatti, è il rappresentante dello Stato nell'istituto, oltre che il suo organo esecutivo<sup>48</sup>; presiede, inoltre, i vari organi collegiali scolastici<sup>49</sup> e deve rendere conto della sua gestione al *conseil d'administration* – il più importante tra gli organi collegiali – nonché darne notizia al *recteur de académie* e alle autorità locali<sup>50</sup>. Il capo d'istituto, inoltre, è responsabile della corretta gestione delle risorse scolastiche – erogate dal governo centrale – ed in tal senso elabora un progetto di bilancio da sottoporre all'approvazione del consiglio d'amministrazione.<sup>51</sup> Ulteriori prerogative dello *chef d'établissement* sono l'organizzazione del personale scolastico docente, nonché la facoltà di intraprendere azioni disciplinari nei confronti degli studenti nel rispetto di apposite garanzie apprestate dalla legge, tra cui

---

<sup>45</sup> Art. L 213-11, *Code de l'éducation*.

<sup>46</sup> Art. L 216-5, *Code de l'éducation*.

<sup>47</sup> Cfr. Art. L 421-23 *Code de l'éducation*. La norma, nello specifico, individua, nel capo d'istituto, la figura cui devono sottostare le istituzioni scolastiche pubbliche nello svolgimento della propria funzione didattico-educativa, riconoscendo, anche, un ruolo della comunità sociale nella loro amministrazione.

<sup>48</sup> Art. L 421-3, *Code de l'éducation*.

<sup>49</sup> Art. R 421-9 (3), *Code de l'éducation*. In merito, occorre notare che il capo d'istituto designa anche i membri di un organo collegiale - *le conseil pédagogique* – funzione non rientrante tra le prerogative del nostro dirigente scolastico.

<sup>50</sup> Art. L 421-3, *Code de l'éducation*.

<sup>51</sup> Art. L 421-11 *Code de l'éducation*.

il coinvolgimento dell'organo collegiale a ciò adibito – *le conseil de discipline*<sup>52</sup>.

L'organo collegiale scolastico di maggiore rilevanza è il consiglio d'amministrazione – *le conseil d'administration* – cui è affidata la gestione amministrativa dell'istituto<sup>53</sup> e il cui ruolo è funzionale al compito di guida che il capo d'istituto è chiamato ad assolvere: tale organo, infatti, è il vero “motore” della gestione operativa dell'istituto perché assume tutte le decisioni di maggiore rilevanza per il destino dell'istituzione scolastica. Il suo raggio d'azione spazia dall'approvazione della proposta di bilancio elaborata dal capo d'istituto all'esercizio dell'autonomia didattica, tramite l'adozione del progetto d'istituto (*projet d'établissement*), l'approvazione di un contratto di obiettivi (*contrat d'objectifs*) e l'elaborazione di una relazione annuale – simile al Piano di Miglioramento adottato dalle nostre scuole – in cui, sulla base della qualità del servizio educativo offerto e dei risultati ottenuti, indica gli obiettivi da raggiungere<sup>54</sup>. Le regole per la sua composizione garantiscono la rappresentanza di tutti i *players* che nutrono un interesse interno alla scuola, legittimando la presenza di membri esterni al mondo della scuola: oltre al personale scolastico, ai genitori e agli studenti, sono, infatti, presenti i rappresentanti sia delle autorità locali che del mondo del lavoro. In tal modo, dunque, si incentivano sia una maggiore partecipazione alla vita scolastica da parte dei soggetti – genitori e studenti – direttamente interessati al servizio sociale offerto dalla scuola, sia la creazione di una connessione tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, permettendo ai rappresentanti di tale mondo di fare ingresso nell'organo di governo della scuola. La creazione di tali rapporti è, quindi, finalizzata all'obiettivo che il legislatore si è prefissato di raggiungere con l'istruzione del servizio di pubblica istruzione: il progressivo sviluppo della personalità di ogni cittadino – tramite la formazione garantita

---

<sup>52</sup> Artt. R 421-10 (5), R 421-10-1, *Code de l'éducation*.

<sup>53</sup> Art. L 421-2, *Code de l'éducation*.

<sup>54</sup> Art. L421-4, *Code de l'éducation*.

dall'istituzione scolastica – e la sua esplicitazione anche tramite l'inserimento nel mondo professionale<sup>55</sup>.

Sul versante dei rapporti tra scuola e famiglia, è da notare che il sistema francese – a differenza del nostro – si connota per la presenza di numerose associazioni di genitori e di studenti che agiscono sia all'interno degli organi collegiali scolastici che in quelli territoriali. Compito di tali associazioni è quello di rappresentare, rispettivamente, i genitori e gli studenti tramite dei rappresentanti eletti dagli stessi e difenderne le prerogative in tali sedi. Ciò consente e favorisce una più attiva partecipazione degli studenti e, soprattutto, dei genitori alla vita scolastica poiché, ad esempio, è loro riconosciuta la possibilità di pubblicizzare le loro attività all'interno dell'istituto<sup>56</sup>. Tali forme di “associazionismo”, inoltre, operano anche a livello degli organi territoriali, trovando spazio anche a livello nazionale nel *Conseil supérieur de l'éducation*, a livello dipartimentale e all'interno degli organi collegiali scolastici, quali *le Conseil d'administration* e *le Conseil de classe*.

L'organigramma degli organi collegiali scolastici è completato da una serie di organi aventi la maggior parte funzione consultiva e quasi tutti caratterizzati dalla presenza – in coerenza con un sistema marcatamente centralizzato – del capo d'istituto che li presiede. Tra questi ricordiamo: *le Conseil pédagogique* – organo simile al nostro Collegio dei docenti e composto da un numero variabile di docenti e dal *conseiller principal d'éducation* – avente funzione di coordinamento tra i docenti e che – a differenza di quanto avviene nel nostro ordinamento dove il Collegio dei docenti ha un monopolio nella determinazione della linea didattico-educativa dell'istituto, costituendo un *unicum* nel panorama europeo – contribuisce all'elaborazione della parte didattica del Progetto d'istituto; *le Conseil de classe*, organo similare al consiglio di classe, che affronta le problematiche didattiche e infra-relazionali, interne alla classe; *le Conseil*

---

<sup>55</sup> Art. L 111-1, *Code de l'éducation*.

<sup>56</sup> Art. D 111-9, *Code de l'éducation*.

*de Discipline*, organo competente ad assumere provvedimenti disciplinari – dall’ammonimento fino all’espulsione temporanea – nei confronti degli studenti. Due ulteriori organi, peculiari di tale sistema, sono: *le Comité d’éducation à la santé et à la citoyenneté* e *le Conseil de la vie lycéenne*. Il primo, infatti, elabora una serie di proposte volte a migliorare sia la qualità della scuola – programmi per la salute e prevenzione dei rischi – e programmi per migliorare e stimolare il senso civico degli studenti, come programmi anti-violenza e per la lotta contro l’emarginazione sociale. Il secondo, invece, presenta delle peculiarità nella sua composizione e nella sua funzione: tale organo, infatti, risulta composto in maggioranza da rappresentanti degli studenti e dei genitori, con la presenza anche di rappresentanti del personale scolastico; può avanzare proposte all’organo di governo della scuola su varie questioni, come l’organizzazione scolastica o le condizioni di lavoro del personale, fornire elementi utili all’elaborazione del Progetto d’istituto e richiedere informazioni riguardo la sicurezza e l’igiene negli edifici.

Come detto poc’anzi, gli organi collegiali scolastici sono affiancati da un elevato numero di organi collegiali posti ai vari livelli territoriali, che ricalcano una costruzione prettamente amministrativa dell’organizzazione del servizio della Pubblica Istruzione, simmetrica a quella del nostro ordinamento<sup>57</sup>. Tra questi ricordiamo *le Conseil supérieur de l’éducation* – speculare al nostro Consiglio superiore della Pubblica Istruzione –, organo che presenta una composizione quanto più variegata possibile per consentire a tutte gli *stakeholders* di potervi prendere parte: è composto, infatti, da rappresentanti dei genitori, degli studenti, del personale scolastico, nonché delle autorità locali e della società civile. La sua composizione è integrata da una commissione permanente. Svolge un ruolo prettamente consultivo, pronunciandosi su questioni inerenti al funzionamento e agli obiettivi del

---

<sup>57</sup> Per comodità espositive, si affronteranno solo gli organi collegiali territoriali più utili ai fini dell’indagine comparativa. Per un’analisi approfondita sul tema, si rinvia alla disciplina contenuta nel *Livre II, Titre III: Les organismes collégiaux nationaux et locaux, Code de l’éducation*.

sistema scolastico nazionale<sup>58</sup>. Altro organo a livello nazionale è *le Conseil supérieur des programmes*, organo consultivo e indipendente. È presieduto dal Ministro dell'Istruzione e la sua composizione presenta una natura prettamente politica, dato che risulta composto da membri dell'Assemblea Nazionale del Senato, dai membri provenienti dal Consiglio economico e sociale e, infine, da membri esperti in materia. Quest'organo elabora una relazione annuale sullo stato dell'istituzione scolastica francese, compiendone una valutazione sulla base dei risultati ottenuti. Può anche elaborare dei pareri, su richiesta, inerenti al curriculum nazionale e all'attività d'insegnamento. Ricordiamo, infine, due organi emblematici della costruzione amministrativa degli organi collegiali territoriali: *les conseils académiques de l'éducation nationale* e *les conseils départementaux de l'éducation nationale*. Questi organi, infatti, trovano collocazione all'interno del territorio, rispettivamente, a livello dell'*académie* – un livello territoriale che comprende una macroarea corrispondente, talvolta, alla regione – e a livello dipartimentale – assimilabile al livello provinciale italiano – ed entrambi sono stati istituiti dal *Conseil de l'éducation nationale*<sup>59</sup>. Entrambi hanno funzione consultiva, relativamente al funzionamento e all'organizzazione del servizio scolastico nel livello territoriale di competenza.

Ciò detto, è possibile osservare, ancora oggi, la presenza di un'impronta centralista – antico retaggio che caratterizza l'organizzazione statale – nel sistema della Pubblica Istruzione francese. Se, infatti, negli ultimi anni sono stati compiuti dei passi, seppur timidi, verso una maggiore autonomia scolastica, il sistema rimane ancora fortemente centralizzato, in misura forse superiore a quello italiano. Tale carattere si riflette, pienamente, all'interno dell'istituzione scolastica e connota anche la sua *governance*. Se, infatti, è presente un organo di governo – *le conseil d'administration* – che funge da *factotum*, non è possibile ignorare

---

<sup>58</sup> Art L 231-1, *Code de l'éducation*.

<sup>59</sup> Artt. L 234-1, L235-1, *code de l'éducation*.

l'importante presenza del capo d'istituto nella gestione corrente della scuola: questo – essendo l'autorità sotto cui deve svolgersi l'intera attività scolastica ed il rappresentante dello Stato all'interno della scuola – è dotato di poteri che gli consentono d'incidere sull'attività di *governance* della scuola, come fosse un “braccio mobile” governativo. Alla luce di ciò, non è possibile negare la possibilità che tra il capo d'istituto e l'organo di governo possano verificarsi dei contrasti tali da poter influire negativamente sulla corretta conduzione dell'istituto. Il capo d'istituto, infatti, ben potrebbe far valere, nei rapporti con l'organo di governo, la sua forza e autorità derivante dalla sua designazione ministeriale e dalla sua qualifica di rappresentante dello Stato. Il tutto in un sistema in cui, a causa, anche qui, della paura dello Stato centrale di concedere alla periferia delle prerogative che, una volta concesse, potrebbero essere difficilmente riacquisite, stenta ancora a prendere piede un'idea di scuola realmente autonoma. Le scuole francesi, infatti, godono di una scarsa autonomia organizzativa e finanziaria, bilanciata da una parziale autonomia didattica che, però, non basta a far compiere quel salto di qualità all'intero sistema. Unica nota positiva del sistema è il maggiore spazio riservato all'“associazionismo” dei genitori e degli studenti che consente loro di partecipare maggiormente alla vita del sistema scolastico francese, difendere le loro prerogative e far giungere le proprie istanze presso ogni livello territoriale di governo. Tali associazioni, dunque, prendendo parte a tutti gli organi collegiali, sia quelli scolastici che territoriali, favoriscono la partecipazione sociale al sistema d'istruzione, rendendo possibile un miglioramento dell'intero sistema della Pubblica Istruzione.

### 1.1.3 Spunti di riflessione dall'analisi comparata dei sistemi d'istruzione italiano, francese ed inglese

Dall'analisi comparata appena affrontata, è possibile rilevare che i sistemi inglese e francese si pongono in una posizione antitetica: se infatti il

sistema anglosassone appare fortemente autonomo, con ampi spazi di scelta lasciati agli organi di governo delle scuole e con un sistema di *accountability* che favorisce un'incessante collaborazione all'interno delle stesse, quello francese presenta dei caratteri molto simili al nostro, in cui vi è ancora una forte e ingessante presenza dell'Amministrazione che, verosimilmente timorosa di privarsi delle proprie competenze o poco incline a fidarsi della dimensione locale, imbriglia il sistema e ne limita il progresso. L'esperienza inglese, dunque, rappresenta un buon punto di partenza per quei paesi – come l'Italia e la Francia – in cui è palese la necessità di riformare l'intero sistema della Pubblica Istruzione.

Il sistema inglese presenta una visione aziendalistica della scuola, con al suo vertice un organo di governo che opera come un Consiglio d'Amministrazione di un'azienda che mira al suo continuo miglioramento e all'ottenimento di un profitto, *mutatis mutandis*, consistente nell'accrescimento della qualità delle proprie prestazioni, specificamente del livello qualitativo dell'insegnamento impartito. Ciò è accompagnato da un sistema di piena concorrenza tra le scuole, tutte impegnate ad attrarre il maggior numero possibile di studenti per ottenere una maggiore quantità di risorse finanziarie da impiegare nella programmazione dell'attività didattico-educativa. Tale autonomia è, però, esercitata nell'ambito di un quadro generale stabilito a livello centrale e di un sistema di controlli, sia interni che esterni, che aumentano l'*accountability* dei soggetti dirigenti. È sulla base dei risultati delle valutazioni – resi pubblici, così come in Francia, e da qualche tempo, seppur in misura limitata, in Italia – che i genitori decideranno presso quale scuola iscrivere i propri figli, data "l'immagine" della scuola che è restituita dalla stessa attività di valutazione. I risultati ottenuti durante il periodo di gestione, inoltre, influiranno sullo stesso organo, perché saranno questi a consentire ai *governors* di avere maggiori possibilità di essere riconfermati alla guida dello stesso. Pertanto, risulta necessario attribuire all'organo di governo la possibilità di scegliere sia il capo d'istituto, con cui dovrà collaborare per una proficua direzione della scuola che gli insegnanti,

principale strumento attraverso cui garantire un'elevata qualità dell'insegnamento impartito. È possibile, dunque, affermare che il sistema inglese si regga su un sistema di *check and balances*, in cui a una maggiore autonomia – che consente anche la scelta del personale scolastico e del capo d'istituto – corrispondono maggiori controlli strettamente legati e influenti sulla leva principale a disposizione di una scuola – le risorse finanziarie – e sull'organo di governo. A quest'ultimo partecipano anche i genitori che, apportando elementi di conoscenza e informazioni utili al governo della scuola, vi prendono parte senza però tentare di avere un ruolo di primazia al suo interno: questi, infatti, sono più interessati a favorire un costante miglioramento della scuola che garantisca elevati standards di qualità nell'insegnamento. L'atteggiamento non conflittuale tenuto dai genitori è, probabilmente, favorito dal fatto che loro stessi sono giudici del proprio operato e, in generale, delle scuole, perché nello scegliere quale scuola far frequentare ai propri figli compiono un vero e proprio giudizio della scuola e, quindi, dell'operato dell'organo di governo.

La situazione, invece, risulta essere diversa nel sistema d'istruzione francese. Sebbene sia favorita la partecipazione agli organi collegiali della scuola tramite le associazioni di genitori e degli studenti, sembrano ravvisabili gli stessi problemi del sistema italiano: la partecipazione, infatti, è anche qui identificata con il potere di incidere sulle decisioni relative alla gestione della scuola e, quindi, con la co-decisione, non essendone valorizzata, invece, la sua dimensione funzionale alla corretta gestione dell'istituto. Inoltre, nonostante si favorisca la “commistione” tra mondo interno e mondo esterno nell'organo di governo della scuola, sembra che il potere rimanga concentrato nelle mani del personale scolastico, presente con un numero maggiore di membri: cosicché i rappresentanti esterni soffrono, nella loro partecipazione alla vita scolastica, un'asimmetria oltre che numerica anche informativa, che li rende poco capaci d'incidere sulle decisioni rilevanti per la gestione sociale della scuola. Ciò risulta essere un forte limite – comune al nostro ordinamento – a una proficua gestione sociale



dell'istituto: se si crea una situazione in cui non tutti i membri partecipanti sono dotati delle conoscenze inerenti la gestione in senso stretto della scuola, non si potrà mai verificare una collaborazione tra le diverse componenti che le arricchisca reciprocamente, consentendo una gestione della scuola che tenda al progressivo miglioramento. Ne deriva, così, anche la sterilità di quelle norme che, conferendo autonomia – più o meno ampia – alle istituzioni scolastiche, cercano di favorire l'aumento qualitativo di un servizio pubblico che lo Stato, da solo, non riesce più a garantire.

In tal senso, risulterebbe opportuno garantire maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche – seguendo il modello inglese – per consentire una migliore organizzazione dell'attività didattico-educativa: ci si riferisce, nello specifico, a una maggiore autonomia finanziaria e anche organizzativa, tale da consentire a ogni istituto, nei limiti di un quadro statale, un utilizzo diverso delle risorse e più rispondente alle necessità particolari e concrete che esso presenta. Come nel modello anglosassone, dovrebbe essere la scuola stessa a poter scegliere il personale docente, perché questo costituisce uno dei mezzi principali tramite i quali poter raggiungere più alti livelli qualitativi dell'insegnamento. Il sistema, così architettato, consentirebbe agli organi di valutazione esterna di poter fornire un servizio che, oltre alle funzioni di verifica e controllo dell'andamento nazionale delle scuole, potrebbe essere utilizzato per accertare se, in ogni singola scuola, vi sia stata una gestione efficiente del denaro pubblico, aumentando la responsabilità della dirigenza scolastica e del personale nei confronti dei fruitori del servizio, i cittadini.

In questo sistema, un altro profilo critico è rappresentato dalla necessità di garantire la partecipazione. In primo luogo perché se si offre la possibilità di partecipare senza poter incidere sulle questioni rilevanti della gestione della scuola, il risultato è quello di rendere vuota la formula della partecipazione "sociale" alla stessa; in secondo luogo perché se si identifica la partecipazione solo ed esclusivamente nel potere di decisione si commette un errore. La partecipazione, infatti, non deve essere intesa come potere di decisione o co-decisione, ma anche come mezzo con cui reperire

informazioni utili per migliorare l'attività di governo della scuola e quindi, in tal modo, incidere, seppur indirettamente, sul governo della scuola<sup>60</sup>. Anche in tal caso la partecipazione s'intreccia strettamente con il tema della competenza e dell'asimmetria informativa perché, per accrescere il livello qualitativo dell'istituzione scolastica, saranno necessarie delle informazioni di qualità, ovvero provenienti da soggetti dotati di competenza. Non è però sempre necessario che vi sia un così elevato livello di competenza per poter elaborare delle informazioni di qualità: i soggetti interessati al servizio reso dalla scuola, infatti, pur non essendo degli esperti, sono comunque in grado di fornire all'organo di governo elementi utili per il miglioramento della gestione scolastica. In tal modo, dunque, può dirsi che abbia senso introdurre la partecipazione alla gestione sociale della scuola, non come mera formula per soddisfare delle richieste sociali ma valorizzandone il suo aspetto funzionale. Questa sembra, dunque, la direzione da prendere per una corretta riforma degli organi collegiali, in cui la partecipazione – inserita all'interno di strutture formali, poste al governo di enti o apparati politico-amministrativi – sia elemento di accrescimento della dirigenza e della qualità del suo operato. La partecipazione, così intesa, avrebbe senso in una scuola realmente autonoma, in cui è l'organo di governo il diretto subordinato dello Stato e il responsabile per la gestione della scuola in tutti i suoi aspetti. In tal modo, inoltre, si darebbe ancora maggior valore alla funzione svolta dagli organismi deputati alla valutazione esterna delle scuole che, riferendo sia al centro che, soprattutto, ai genitori, stimolerebbero una sempre maggiore tendenza al miglioramento delle proprie *performance* e, conseguentemente, al buon governo del denaro pubblico.

---

<sup>60</sup>ROMEI P., *Riforma degli organi collegiali e governo delle scuole autonome*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, a.XXXIII, n.3, Dicembre 2003, p.440.

## 1.2 Analisi storica del fenomeno della collegialità nel comparto scuola: cenni introduttivi

La figura dell'organo collegiale faceva il suo ingresso all'interno dell'istituto scolastico con la legge n. 477/1973 e i suoi decreti d'attuazione, costituendo un elemento di "rottura" soltanto parziale rispetto al sistema in cui veniva inserito: il comparto della Pubblica Istruzione infatti si apprestava a "mutare pelle", passando da un sistema fortemente accentrato a uno policentrico – somigliante a una "raggiera" dal cui centro si dipanano, per la periferia, numerosi centri di riferimento, uno per ogni livello territoriale – in cui veniva data la possibilità ai cittadini di partecipare al governo della scuola. A ben vedere però la collegialità aveva già fatto ingresso nel comparto scuola e precisamente con la figura del Consiglio superiore di istruzione pubblica: quest'organo infatti veniva istituito in epoca pre-unitaria dalla Legge Boncompagni<sup>61</sup>, che lo configurava come un organo consultivo regio. Questa figura veniva affiancata da altri organi collegiali: il Consiglio Universitario e il Consiglio di Facoltà, deputati al governo dell'Università presso cui erano istituiti, e le Commissioni permanenti per le scuole secondarie, deputate al governo della scuola secondaria del circondario universitario<sup>62</sup>. Il Consiglio superiore veniva mantenuto in tutto il periodo post-unitario, con alterne vicende, ed è giunto fino ai giorni nostri: con l'odierna denominazione di Consiglio superiore della pubblica istruzione è infatti collocato al vertice degli organi collegiali territoriali<sup>63</sup>. Si osserva dunque che la formula collegiale risulta una costante nel sistema d'amministrazione pubblica della scuola, quantomeno a livello nazionale, la cui rilevanza, come si vedrà, è graduata alla diversa intensità della tendenza accentratrice presente nel sistema. In tal senso è da osservare che gli organi collegiali presentano

---

<sup>61</sup> Raccolta degli atti del governo di Sua Maestà il Re di Sardegna, volume 16, parte II, pp. 939-942, Stamperia reale, Torino, 1834-1861.

<sup>62</sup> Sul punto, si veda GIGANTE M., *L'amministrazione della scuola*, CEDAM, Padova, 1988, pp. 20-21, nota 2.

<sup>63</sup> Artt. 1-3, D. Lgs. 30 Giugno 1999, n.233.

maggior peso nei sistemi poco accentrati – nei quali si tende a instaurare un governo “tecnico” della scuola tramite la presenza di esperti del settore negli organi stessi, oltre che, successivamente, anche a valorizzare la loro dimensione partecipativa in funzione rappresentativa di interessi – piuttosto che nei sistemi fortemente accentrati, dove operano come organi meramente consultivi<sup>64</sup>.

### 1.2.1. Dalla Legge Casati alla Legge Daneo-Credaro. Il caso del Consiglio Superiore della P.I.

Il riferimento al Consiglio Superiore della P.I. non è casuale perché, probabilmente, quest’organo è il più rappresentativo delle vicende che, dal periodo post-unitario a quello successivo all’entrata in vigore della Costituzione, hanno caratterizzato l’Amministrazione italiana e specificamente il comparto della Pubblica Istruzione. Se infatti l’Amministrazione scolastica preunitaria presentava un basso grado di centralizzazione – tipica di uno Stato liberale in cui non vigeva l’obbligo scolastico e l’istruzione secondaria era appannaggio delle classi più elevate – alla fine della fase pre-unitaria il R.D. Lgs. 13 Novembre 1858, n.3725, convertito in R.D. 28 Novembre 1861, n.347 (c.d. Legge Casati), dava inizio a un processo di continua e progressiva centralizzazione del comparto della Pubblica Istruzione. Fatta salva la parentesi di decentramento intrapresa dal Ministro della P.I. Berti con il R.D. 6 Dicembre 1866, n. 3347, la successiva politica registra una continuità con quella casatiana, dato il forte accentramento del sistema di governo dell’istruzione nazionale e l’acquisto crescente di competenze in materia da parte dell’Amministrazione centrale<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Si veda, al riguardo, GIGANTE M, op.cit., pp. 22, 61, 102

<sup>65</sup> A ben vedere, però, come riporta GIGANTE M, op. cit., pp.64-65, il Consiglio Superiore venne, in tale fase, riformato come un organo ibrido tra quello consultivo di stampo casatiano e quello di “motore” dell’intero sistema di Berti. L’A. sottolinea che il Ministro Coppino della P.I. – nonostante la sua politica si connotasse per una certa tendenza accentratrice – valorizzò il ruolo dei “dotti” presenti all’interno di tale organo: riteneva, infatti, fondamentale

Nonostante ciò, il Consiglio Superiore continuava ad avere una certa rilevanza nel Ministero della P.I., svolgendo un ruolo di primo piano per il comparto universitario e in qualità di organo consultivo. Un'importante novità riguardante il Consiglio Superiore veniva introdotta dalla legge 17 Febbraio 1881, n.51, secondo la quale l'elezione<sup>66</sup> di metà dei suoi membri avveniva tra professori esponenti del mondo universitario, salva la nomina ministeriale dei restanti componenti. In realtà tale novità non è riconducibile all'accoglimento di una richiesta di maggiore democraticità nel governo della scuola: quest'idea infatti non si era ancora diffusa tra i gli operatori e i principali destinatari del servizio d'istruzione, né erano ancora maturi i tempi per avanzare una tale rivendicazione. L'elettività dei membri infatti costituiva la risposta a una richiesta della presenza di maggiore qualità nel governo della scuola, in opposizione all'aumento quantitativo che l'apparato della stessa Amministrazione aveva fatto registrare fino a quel momento. A tal proposito è da notare che, con il passare del tempo, mutava il carattere del titolo cui i membri eletti erano chiamati a partecipare a tale organo: se infatti inizialmente la presenza di tali membri rispondeva alla necessità di avere una componente tecnica, "colta", all'interno dell'Amministrazione – garanzia di un aumento qualitativo dell'azione di tale organo e dell'intero sistema – con il passare del tempo la loro presenza acquisiva una funzione rappresentativa del mondo docente universitario. Essi dunque si configuravano come portatori d'interessi di questa particolare categoria, risultandone in tal modo valorizzata la dimensione partecipativa in funzione rappresentativa<sup>67</sup>.

---

il ruolo di soggetti esperti, terzi all'Amministrazione, ma intranei al mondo dell'istruzione, per garantire un buon andamento della stessa. In realtà, però, la centralità appena descritta venne acquisita dal Consiglio Superiore soltanto riguardo al comparto universitario, mentre per gli altri ordini e gradi si procedette con la reintroduzione della figura – centralistica – del Provveditore.

<sup>66</sup> Sul punto, si veda GIGANTE M. op.cit, p. 91, nota 37 in riferimento a MARTINEZ G., *Scuola, politica e amministrazione*, L.E.R, Roma, 1970, in cui l'A. avanza dei dubbi circa la legittimità dell'elettività tra i soli membri del mondo universitario.

<sup>67</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 94.

Il processo di continuo accentramento delle competenze in materia d'istruzione era accompagnato da una crisi dell'Amministrazione periferica, incapace di rispondere agli adempimenti legati alla gestione dell'istruzione primaria e secondaria. L'espandersi dell'azione dello Stato nel campo dell'istruzione – che aveva registrato un'ulteriore impennata tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo – era la conseguenza di un vertiginoso aumento della domanda d'istruzione: per ovviare a tale domanda Comuni ed Enti Locali – deputati alla gestione e organizzazione dell'istruzione primaria e secondaria – fondavano numerosi nuovi istituti, che richiedevano un maggior concorso dello Stato centrale nel sostentamento del sistema d'istruzione primaria e secondaria<sup>68</sup>.

L'Amministrazione centrale, posta davanti alle crescenti richieste provenienti dalla periferia, rispondeva tramite un progressivo aumento quantitativo dei suoi apparati – si veda in tal senso la creazione di numerose Direzioni Generali competenti nei vari settori della Pubblica Istruzione – ma registrava difficoltà nell'erogare risorse sufficienti per le richieste dei Comuni ed Enti Locali in merito al sostentamento degli istituti da loro gestiti. Era evidente la necessità – più volte manifestata in sede politica – di un ripensamento dell'intero sistema, compreso il fondamentale rapporto tra Stato ed Enti Locali.

La soluzione, in continuità con l'accentramento delle competenze in favore del Ministero della P.I., era quella prospettata dalla Legge Daneo-Credaro, legge 4 Giugno 1911, n. 487, il cui art. 14, co. 2 decretava il passaggio della scuola primaria dall'amministrazione comunale a quella statale<sup>69</sup>. Si assisteva in tal modo a un mutamento del Ministero della P.I. che

---

<sup>68</sup> Le maggiori difficoltà si manifestavano in ordine al sostentamento dell'istruzione primaria: questa, infatti, era di competenza dei Comuni che, a causa delle ristrettezze dei loro bilanci, non riuscivano più a sostenere le crescenti spese derivanti dall'aumento sia dei compiti attribuitigli dall'Amministrazione centrale che, soprattutto, del numero di istituti da sostenere, fondati per rispondere alla maggiore richiesta d'istruzione palesata durante questa fase. Sul punto GIGANTE M., op. cit., pp. 108-109, 115, 118-119 (nota 30).

<sup>69</sup> È da notare che, nonostante la centralizzazione avvenuta in tale specifico comparto, rimanevano in capo ai Comuni alcuni oneri relativi all'attività di gestione dell'edificio scolastico (art. 18, l.487/1911).

“originariamente deputato allo svolgimento di compiti d’indirizzo e vigilanza” diventava “gestore diretto dell’intero sistema scolastico”<sup>70</sup>. Le vicende relative all’istruzione elementare dunque risultano essere lo specchio di una fase caratterizzata da un continuo rafforzamento del governo ministeriale della scuola e dalla conseguente erosione delle competenze dell’Amministrazione periferica. In senso contrario – in considerazione del fatto che lo Stato non poteva, in maniera efficiente, occuparsi di un servizio dislocato a livello comunale – si noti che la stessa legge n. 487/1911 disponeva il decentramento delle funzioni relative all’istruzione primaria a un organo collegiale, il Consiglio scolastico provinciale, che presentava una natura ibrida sia relativamente ai componenti che al titolo che legittimava la loro partecipazione allo stesso. Il Consiglio infatti era costituito sia da membri di nomina ministeriale e di derivazione burocratica che di componenti eletti tra soggetti “tecnici”, quali insegnanti elementari, nonché da rappresentanti degli Enti Locali<sup>71</sup>.

Compiuta una riorganizzazione dell’amministrazione periferica, seguiva il decentramento<sup>72</sup> delle funzioni “ammassate” al livello centrale, tendenza caratterizzante il sistema a partire dai primi decenni del XX secolo. L’Amministrazione centrale preferiva infatti liberarsi delle incombenze relative alle molteplici funzioni da adempiere tramite il loro trasferimento a organi collegiali o organo monocratici espressione della stessa Amministrazione centrale. Nel frattempo, la crescita della rilevanza della questione della libertà d’insegnamento<sup>73</sup> – con un certo approccio garantista in merito – conduceva all’introduzione all’interno del massimo organo collegiale, il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, di una

---

<sup>70</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 122.

<sup>71</sup> Per un approfondimento circa la composizione e le funzioni svolte dal Consiglio scolastico provinciale si veda GIGANTE M., op. cit., pp. 124-126, note 43,44.

<sup>72</sup> GIGANTE M., op. cit., pp. 129-132. L’A. rileva come tale decentramento abbia riguardato non solo la scuola elementare, ma anche l’istruzione superiore, seppur in maniera più attenuata.

<sup>73</sup> GIGANTE M., op. cit., pp. 135-139.

rappresentanza dei docenti del settore d'istruzione primaria e secondaria<sup>74</sup>. Iniziava in tal modo a farsi strada anche nel settore della Pubblica Istruzione l'utilizzo del modulo collegiale come organo composto da membri eletti, rappresentanti di una particolare categoria e, dunque, portatori d'interessi<sup>75</sup>.

### 1.2.2. Il periodo del Regime: dalla Riforma Gentile alla “Carta della Scuola”.

La duplice tendenza – di decentramento delle funzioni e d'instaurazione di un governo “tecnico” della scuola tramite il ricorso al modulo collegiale – proseguiva, in un primo momento, con il Ministro Gentile, il cui operato tendeva verso due diversi obiettivi: il primo era quello di sfoltire l'apparato statale e i suoi compiti in materia d'istruzione, favorendo l'iniziativa privata; il secondo quello di ridare centralità alla gestione tecnica dell'Istruzione. In tal senso, si segnala il conferimento della personalità giuridica e dell'autonomia alle Università, cui conseguiva la creazione di numerosi organi collegiali affidatari del governo dei vari atenei. A capo di questi infatti era posto un Consiglio di Amministrazione che presentava una composizione rappresentativa dei vari soggetti interessati alla vita universitaria: erano presenti membri rappresentativi dei docenti universitari, membri del Governo, soggetti rappresentanti gli enti che contribuivano al sostentamento dell'attività accademica e il Rettore<sup>76</sup>.

Nella stessa direzione, ovverosia di introduzione di soggetti esperti in materia e interni al settore nel governo della scuola, muoveva la riforma Gentile nel settore dell'istruzione secondaria. In tal senso, si prevedeva un

---

<sup>74</sup> Art. 77, l. n. 487, 4 Giugno 1911.

<sup>75</sup> GIGANTE M., op. cit. pp. 137-138, nota 68. L'A. sottolinea come tale tendenza era diffusa in tutta Amministrazione: in quel periodo si registrava un frequente utilizzo del modulo collegiale per incentivare la partecipazione alla vita amministrativa da parte dei cittadini, favorendo, in tal modo, la loro funzione rappresentativa d'interessi. Conseguentemente, si registra una più marcata settorializzazione dell'attività svolta in seno al Consiglio, causata dalla presenza di più soggetti rappresentanti interessi tutti diversi tra loro.

<sup>76</sup> Per una completa disamina della riforma Gentile del sistema della P.I. si rinvia a quanto scritto da GIGANTE M., op. cit., pp. 141- 156.



ruolo di primaria importanza del Collegio dei professori nella gestione, accanto al Preside, degli affari correnti dell'istituto scolastico<sup>77</sup>.

Ulteriore obiettivo del Ministro era il miglioramento della qualità del livello d'istruzione – decaduto con le precedenti riforme che avevano risposto con un aumento quantitativo alla crescente richiesta d'istruzione, mancando d'integrare tale elemento con quello qualitativo – tramite il contenimento della domanda scolastica. In tal senso, il Ministro conferiva maggiore rilevanza al singolo istituto, individuato come “livello di governo, amministrativo e didattico, della scuola”<sup>78</sup> nonché “unità di lavoro”<sup>79</sup> dei singoli insegnanti, ed eliminava l'Ispettorato – simbolo di un controllo ministeriale sull'operato dei docenti – i cui compiti di vigilanza erano affidati al Preside. In realtà, però, proprio i poteri conferiti al Preside mostravano la debolezza di tali disposizioni: se infatti il Preside era configurato come l'esecutore delle decisioni prese dal Collegio dei professori, allo stesso tempo era in grado di sovrastare l'autonomia dell'organo, ben potendo “sospendere l'esecuzione” delle delibere collegiali o “limitare il potere di autoconvocazione dell'organo collegiale, tramite la verifica di una conformità dell'oggetto della seduta alle competenze dell'organo”<sup>80</sup>.

In senso contrario, rispetto al precedente *trend*, si era mossa la riforma riguardante il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, così come quella nel settore della scuola primaria. Per il Consiglio infatti veniva meno l'elettività parziale dei membri ed era ripristinata la loro integrale nomina ministeriale, al fine di rendere l'organo funzionale all'innalzamento della sua qualità e di eliminare qualunque rappresentanza d'interessi, possibile fonte di conflitti tra le diverse categorie rappresentate e, dunque, causa d'inefficienza dell'organo. Nel settore della scuola primaria inoltre continuava il processo di accentramento delle competenze, con una progressiva esautorazione degli

---

<sup>77</sup> Art. 12, R.D. 6 Maggio 1923, n. 1054. Cfr. GIGANTE M., op. cit., p. 150, nota 20.

<sup>78</sup> GIGANTE M., op.cit., p. 150.

<sup>79</sup> GIGANTE M, op. cit., p. 150 in riferimento a GENTILE G., *Scritti pedagogici*, vol. III, p.323.

<sup>80</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 153, nota 33 in riferimento a ROSSI G., *La scuola di Stato*, Coines, Roma, 1974.

Enti Locali: il Consiglio scolastico provinciale era infatti spogliato di numerose funzioni – trasferite al Provveditore – e veniva privato nella sua composizione della presenza sia degli Enti Locali che dei docenti, sostituiti con soggetti “esperti della cosa scolastica”<sup>81</sup>. In questi anni si completava quindi il processo di trasferimento dai Comuni allo Stato dell’istruzione elementare – parzialmente iniziato con la legge n. 487/1911 (cd. “Daneo-Credaro”) – e, conseguentemente, degli oneri inerenti al sostegno dell’istruzione primaria<sup>82</sup>, salve le incombenze in materia di edilizia scolastica<sup>83</sup>, decretando così il tramonto dell’esperienza delle scuole comunali.

La politica di parziale alleggerimento della macchina amministrativa nel settore della Pubblica Istruzione e il parziale decentramento operato durante il periodo gentiliano veniva meno con l’ascesa del Fascismo. Tale periodo infatti segnava un ritorno al massiccio intervento statale nel settore, con un aumento quantitativo dell’apparato ministeriale e un più penetrante potere di controllo – tramite la ricostituzione dell’Ispettorato – sull’operato dei docenti.

Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione era oggetto, durante il regime fascista, di un’ulteriore revisione: mutava la sua composizione, con il ritorno dei docenti e la settorializzazione del suo raggio d’azione; facevano inoltre ingresso enti esterni – *in primis* il Segretario del Partito Nazionale Fascista – in un’ottica di apertura della scuola verso l’esterno, ovvero verso gli interessi della società civile<sup>84</sup>. Occorre però avvertire che tale scelta non era la risultante di un processo di piena apertura del Regime alla società: si deve osservare infatti che tale scelta era dettata dalla crescente politicizzazione dell’intera Amministrazione, compreso il comparto della Pubblica Istruzione. In tal senso si devono tenere presenti i dogmi dell’ideale fascista, di uno Stato permeato e controllato dal Regime e dalle sue idee, in

---

<sup>81</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 156.

<sup>82</sup> Art. 2, R.D. 14 Settembre 1931, n.1775 (T.U. per la finanza locale).

<sup>83</sup> Art. 5, R.D. 14 Settembre 1931, n.1775 (T.U. per la finanza locale).

<sup>84</sup> GIGANTE M., op. cit., pp. 164-167, note 61, 62.

cui ogni singolo meandro della vita pubblica era organizzato per un fine ben preciso: l'indottrinamento. L'istruzione pubblica rappresentava uno dei principali canali attraverso cui giungere a tale scopo ed era quindi un settore su cui il Regime poneva fin da subito grande attenzione<sup>85</sup>. Successivamente, il Consiglio Superiore era "tormentato" dall'ennesima riforma, che conduceva al suo accorpamento con enti statali competenti in materia di beni culturali, sulla scorta di un'unificazione del raggio d'azione statale in tali materie. Il Ministro Bottai disponeva infatti l'unificazione dei precedenti organi in un nuovo organo – il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti – anche se si trattava di una trasformazione soltanto formale, data la costante settorializzazione dell'attività in seno all'organo<sup>86</sup>. Si segnala inoltre la mancata attuazione di uno dei punti fondamentali della politica del Ministro Bottai: la Carta della Scuola – documento in cui veniva raffigurata una nuova organizzazione del governo della scuola – che non trovava applicazione a causa del sopraggiungere del secondo conflitto mondiale.

Al termine del periodo del Regime, dunque, il sistema della Pubblica Istruzione si presentava ancora come un sistema fortemente accentrato, politicizzato, in cui era il vertice dell'Amministrazione a sostenerlo. Esso infatti non si limitava a svolgere dei compiti d'indirizzo e controllo, ma di gestione del sistema scolastico. Il sistema inoltre prevedeva degli organi collegiali, "pluri-riformati" nel corso del Regime, i cui caratteri certi erano l'esautorazione delle loro competenze e l'eliminazione del criterio elettivo per la designazione dei suoi membri. Ne conseguiva un loro ruolo marginale nel sistema, prettamente consultivo, cui il Ministro non era obbligato a fare ricorso, ma soltanto quando lo riteneva opportuno, dato lo strapotere di organi ministeriali quali le Direzioni Generali, gli Ispettorati e i Provveditori.

---

<sup>85</sup> Si veda, al riguardo, GIGANTE M., op. cit. pp. 165-166, nota 63.

<sup>86</sup> Art. 1, R.D.L. 21 Settembre 1938, n.1673.

### 1.2.3. Il dibattito in Assemblea Costituente

La svolta, sperata e attesa, nel sistema della Pubblica Istruzione non si verificava con l'entrata in vigore della Costituzione: il dibattito in Assemblea Costituente infatti non conduceva all'elaborazione di forme alternative al governo "ministeriale" che si era affermato a partire dal primo decennio del XX secolo, cosicché la situazione si presentava sostanzialmente immutata e, nel mentre, proseguiva l'aumento crescente della spesa e dell'intervento statale in materia. La causa, probabilmente, è da rinvenire nelle "scorie" che tanto il Regime quanto la Seconda Guerra Mondiale avevano lasciato all'interno del sistema: la reazione era quella di eliminare qualunque tipologia di riferimento, organo o elemento che ricordava il regime autoritario, senza trovare una configurazione alternativa allo *status quo*. Il dibattito in materia d'istruzione infatti si incentrava sul crescente conflitto tra scuola pubblica e scuola privata e sulla libertà d'insegnamento – riconosciuta dall'art. 33 della Costituzione – senza rilevare che proprio la posizione di tale libertà, come principio di rango costituzionale, richiedeva una modifica dell'intero sistema della P.I.<sup>87</sup>. L'ultima speranza di una riforma dell'intero sistema dell'Amministrazione era legata all'attuazione dell'ordinamento regionale, anch'esso previsto dalla Carta costituzionale; il legislatore, però, non coglieva quest'occasione, dato che oggetto del trasferimento erano delle funzioni su cui già operavano gli Enti Locali<sup>88</sup>.

Uno dei pochi elementi di novità dopo l'entrata in vigore della Costituzione era il "rifiorire" degli organi collegiali, modulo che si diffondeva a macchia d'olio in tutta l'Amministrazione statale e che – come si vedrà – avrà grande rilievo nel comparto della istruzione con la riforma operata dalla legge n. 477/1973. Nel periodo post-bellico si assisteva alla valorizzazione del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, organo per cui si stabiliva

---

<sup>87</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 188. Sul tema della libertà d'insegnamento, si veda POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

<sup>88</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 190.

l'elettività della maggioranza dei suoi membri e si disponeva un aumento delle competenze. Riguardo la sua specifica composizione, si osserva il ritorno della presenza dei docenti della scuola primaria e dell'istruzione superiore e il ritorno a una funzione rappresentativa d'interessi piuttosto che "tecnica", finalizzata al solo corretto governo della scuola tramite la loro competenza in materia.

Il periodo post-bellico – così come il periodo seguente il primo conflitto mondiale – faceva registrare un aumento della domanda scolastica che, complici il "boom economico" e il miglioramento delle condizioni di vita, si faceva sempre più pressante: il tema dell'istruzione iniziava così ad essere sempre più ricorrente nel dibattito politico e non solo. In tal senso, è da notare che nel dibattito pubblico cominciava a circolare l'idea di una stretta connessione tra istruzione e progresso, tra il comparto della scuola e il mondo del lavoro perché era crescente – tra gli anni 50' e 60' del XX secolo – il bisogno di soggetti competenti e specializzati da inserire nei nuovi settori d'impiego affermatasi con l'industrializzazione del paese. Si trattava di una concezione innovativa della funzione svolta dalla Pubblica Istruzione – vista come mezzo di formazione e fonte di progresso per la società – che ribaltava la precedente concezione – quale mezzo d'indottrinamento affidatole dal Regime. Compiuto tale collegamento tra scuola e mondo del lavoro, soprattutto grazie alla spinta del Partito Comunista Italiano, si riproponeva, nuovamente, lo stesso problema palesatosi sia tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo sia durante il periodo del Regime: che tipo di risposta dare all'aumento della domanda d'istruzione e, come corollario a tale risposta, quale modifica apportare al sistema d'istruzione. Si trattava infatti di una relazione mezzo-fine, in cui il sistema d'istruzione era il mezzo tramite il quale approntare una risposta – quantitativa o qualitativa – alla domanda d'educazione crescente in un periodo in cui, come visto, il tema dell'istruzione e della scuola in generale iniziavano ad avere rilevanza nel dibattito pubblico.

Nel dibattito in Assemblea Costituente non è possibile affermare che il tema dell'istruzione era stato sottovalutato – prova ne sono gli importanti principi che in materia venivano affermati dagli art. 30 e ss. Cost. – così come non è possibile affermare che era stata compiuta una disamina fruttuosa dell'intero problema, perché ci si era limitati alla fissazione di nuovi principi senza però approntare una riforma del sistema che consentiva l'applicazione concreta di quanto le norme costituzionali stabilivano in materia<sup>89</sup>. Alla luce di ciò, era ancora più sentita la necessità di una radicale trasformazione dell'Amministrazione, in conformità con quanto stabiliva il nuovo dettato costituzionale, anche al netto di quanto prevedeva l'art. 5 Cost. Tale norma – stabilendo che “La Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo” e prevedendo che il legislatore “adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” – incentiva il pluralismo dei centri di potere, rigettando la precedente esperienza di accentramento e di monopolio delle funzioni pubbliche in capo allo Stato. In tal senso si prevede il decentramento delle stesse, collocate al livello più vicino a quello in cui si trova il suo destinatario, il cittadino – in ossequio al principio di sussidiarietà verticale ex. art. 118 Cost. – favorendone una più agevole fruizione. In tale ottica l'attuazione dell'ordinamento regionale sembrava essere uno dei corollari che potevano favorire una riforma più ampia dell'Amministrazione, nella direzione indicata all'art. 5 Cost., posto che la dimensione regionale, in materia d'istruzione, sembrava essere il giusto compromesso tra i due poli – lo Stato e i Comuni – che si erano fronteggiati nella macchina amministrativa creata nel comparto della Pubblica Istruzione. La dimensione regionale infatti presentava dei caratteri che la ponevano in una situazione di vantaggio rispetto alle due sopracitate

---

<sup>89</sup> Come sottolinea GIGANTE M., op. cit., p.177, 188. L'A. sottolinea che il dibattito riguardo il tema dell'istruzione pubblica si era incentrato su due punti: il conflitto tra scuola pubblica-scuola privata e il tema della libertà d'insegnamento – principio che trova sua garanzia costituzionale all'art.33 Cost. Giova, inoltre, ricordare che il tutto si svolse in un clima di preoccupazione per la fase storica appena trascorsa di cui ci si preoccupò di eliminare qualunque riferimento.

dimensioni: data la sua collocazione, godeva di una vicinanza con la cittadinanza maggiore rispetto allo Stato, risultando così più capace non solo a recepire, ma anche a soddisfare le esigenze della comunità sociale; il Comune, invece, si dimostrava troppo piccolo sia istituzionalmente che finanziariamente per soddisfare le numerose incombenze che il settore dell'istruzione richiedeva. Risulta, dunque, condivisibile l'affermazione di Manlio Donati – membro della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – che affermava come “il primo ente (il Comune) sia troppo piccolo e il secondo (lo Stato) era troppo grande per provvedervi con la massima convenienza”<sup>90</sup>. Anche in Costituente, dunque, il nuovo livello territoriale di governo era visto come una via attraverso cui riformare l'intera Amministrazione statale e, nello specifico, i rapporti tra Stato ed Enti Locali. Tale opportunità, come detto sopra, veniva sprecata e si proseguiva con gli schemi adottati in precedenza, a causa, forse, della necessità di stabilità richiesta all'interno di uno Paese “scosso” da un regime autoritario e da un conflitto mondiale e non ancora maturo per un cambiamento importante come quello del suo sistema amministrativo.

#### 1.2.4. Le ragioni che muovono verso una riforma dell'Amministrazione

L'insufficienza di tale risposta si mostrava nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, in cui a un aumento della domanda seguiva un proporzionale aumento quantitativo degli apparati ministeriali. A ben vedere, come affermato sopra, si trattava di una reazione errata, che conduceva a una maggiore centralizzazione del sistema e non a un insperato

---

<sup>90</sup> GIGANTE M., op. cit., p. 189, nota 25. Tale riflessione viene portata avanti in termini più ampi da CORRADINI L., *La difficile convivenza, dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, La scuola, Brescia, VI Edizione, 1983, p. 96. L'A. sostiene, infatti, che l'idea di fondo della necessità di una riforma in senso sociale della gestione della scuola si sostanzia nell'“applicazione alla scuola del principio per cui il potere deve trovarsi là dove viene esercitato il servizio per compiere il quale quel potere acquista la sua giustificazione”.

cambio di rotta consistente in una riforma organica della Pubblica Istruzione. Ciò che sfuggiva, infatti, era la vera natura della domanda d'educazione avanzata dalla popolazione: non si trattava di una mera domanda d'istruzione elementare, da intendere come formazione di base, ma di una domanda che tendeva alla continua progressione di livello, ovverosia a una crescente specializzazione, che veniva posta dalle classi meno abbienti, desiderose di scalare la gerarchia sociale creata dal sistema politico-istituzionale<sup>91</sup>. I mondi della scuola e del lavoro e la loro connessione iniziavano, in tal modo, a far parte del dibattito sul tema dell'istruzione pubblica e di una riforma che doveva muovere anche in tal senso<sup>92</sup>. L'importanza di tale connessione, infatti, è di fondamentale importanza per lo sviluppo della società stessa: soltanto garantendo livelli più alti d'istruzione a un maggior numero di cittadini è possibile una progressione della società, garantita dalla sempre maggiore specializzazione delle conoscenze. Tali idee cominciavano dunque a minare l'idea alla base del sistema di P.I. così architettato<sup>93</sup>: la centralizzazione, infatti, se potenzialmente consentiva di garantire un servizio didattico-educativo a un maggior numero di soggetti, non assicurava che si trattasse di una educazione qualitativamente valida, aderente alle diverse esigenze che si palesavano nella dimensione locale. La necessità di una riforma dell'Amministrazione – in direzione di un decentramento delle funzioni dal centro alla periferia – risultava evidente anche alla luce del dettato costituzionale – artt. 5 e 118 Cost. – e dell'attuazione del nuovo livello territoriale di governo, la Regione. La paralisi di cui soffriva il settore della P.I. poteva essere risolta soltanto compiendo un decentramento delle funzioni – riducendo drasticamente quelle assunte dal Ministero – e garantendo

---

<sup>91</sup> In proposito, REGUZZONI M., “Esplosione scolastica e riforma della scuola”, in *Aggiornamenti sociali*, Aprile 1967, p. 293.

<sup>92</sup> Tale esigenza, infatti, risulta palese nell'Italia degli anni 50' e 60', un Paese investito dal “boom economico” e da un'elevata industrializzazione, fattori che richiedevano forza-lavoro e, in generale, soggetti dotati di una specifica formazione richiesta dalla specificità delle mansioni.

<sup>93</sup> REGUZZONI M., “Autonomia e autogoverno della scuola”, in *Amministrazione scolastica*, Marzo 1968, p. 174.



l'autonomia democratica, con l'ingresso di docenti, genitori, studenti, Enti Locali e società civile nel governo della scuola<sup>94</sup>.

Numerose richieste, in senso autonomistico, erano già state avanzate da molti operatori del settore scolastico, in particolare dai docenti, desiderosi di svincolarsi dalla “morsa” stretta da parte dell'Amministrazione centrale, che li vessava con continui controlli sul loro operato. In tal senso richiedevano di autogovernare la scuola – probabilmente insieme al Preside – forti del ruolo che gli stessi ricoprivano non tanto nella gestione corrente della scuola, ma sotto il profilo della funzione di formazione didattica-educativa da essi svolta, come custodi del sapere e come soggetti indispensabili per preparare la futura società al mondo del lavoro. Questi, inoltre, per timore di perdere la libertà d'insegnamento – loro riconosciuta dopo numerose lotte e costituzionalmente garantita all'art. 33 Cost. – rifiutavano una qualunque presenza di forze esterne nella loro scuola autogovernata, in opposizione – probabilmente – alla “servitù”<sup>95</sup> che fino a quel momento aveva connotato i rapporti con l'Amministrazione. Al netto di tale tendenza, spiccatamente corporativista, è da notare che un autogoverno della scuola così concepito non poteva condurre verso una soluzione democratica, così come richiesto dalla maggioranza della società: una scuola governata dai soli docenti, infatti, sarebbe parsa simile a quella allora governata dall'Amministrazione centrale, verificandosi in tal modo solo un trasferimento di competenze da un organo prettamente burocratico a dei soggetti tecnici, con la possibilità per quest'ultimi di poter a loro volta sovrastare gli utenti del servizio – posti in una situazione di subordinazione e privi sia dei poteri che delle conoscenze per contrastare lo strapotere dei docenti – nella gestione della scuola.

Quanto alla preoccupazione della introduzione nella scuola di “forze sociali” – organizzate in collegi e dotate di potere idonei a incidere sulla gestione della scuola e, dunque, anche su aspetti relativi all'attività d'insegnamento – si deve ritenere che l'autonomia, costruita in senso

---

<sup>94</sup> CORRADINI L., op. cit., pp. 88-89.

<sup>95</sup> CORRADINI L., op.cit., p. 99.

partecipativo, rafforzava la libertà d'insegnamento da questi difesa e non la indeboliva. Il riconoscimento dell'autonomia, infatti, rendeva maggiormente indipendente la scuola e, conseguentemente, il corpo docente; la partecipazione di quest'ultimo negli organi collegiali consentiva inoltre di tutelare la loro libertà da eventuali ingerenze operate dalle altre componenti, così come un suo migliore esercizio<sup>96</sup>. L'organo collegiale diveniva quindi luogo d'incontro istituzionalizzato, in cui le diverse componenti potevano dialogare tra loro, difendere e, parimenti, rafforzare la propria posizione, senza prevaricazioni di un organo sull'altro, evitando così corporativismi all'interno dello stesso organo di governo.

La paura, dunque, di affidare a unico corpo – quello docente – il governo della scuola – con il rischio che si ripresentasse una situazione simile alla precedente, in cui esiste un solo corpo al potere della scuola che possa comportarsi come il “padrone” della stessa – favoriva la riforma della stessa in senso democratico. In tale direzione spingeva un'altra ragione di tipo strutturale: l'impossibilità per l'Amministrazione centrale di governare l'intera macchina della Pubblica Istruzione, garantendo a tutti e in termini qualitativamente elevati quello che ormai era diventato un bene comune, “consumato” dalla massa. Ciò posto, si faceva strada l'idea che il potere di governare la scuola non potesse più essere nelle mani dell'Amministrazione – delle cui funzioni urgeva una “debuocratizzazione” – ma che questo dovesse “essere collocato presso il livello in cui viene esercitato”<sup>97</sup>. In sostanza, ciò che gli operatori del comparto scuola contestavano all'Amministrazione era il fatto che questa avesse acquisito sempre più potere in materia scolastica – circostanza più che lecita in uno Stato che aveva scelto di accentrare tutte le funzioni di amministrazione pubblica – non dando però spazio alcuno a operatori e utenti nella gestione della scuola. Si reclamava quindi “un potere di gestione distinto dall'Amministrazione”<sup>98</sup>, affidato ai

---

<sup>96</sup> Sul punto, si veda POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

<sup>97</sup> CORRADINI L., op.cit., p. 100.

<sup>98</sup> REGUZZONI M., op.cit., p. 184.

soggetti che si trovavano presso il livello più vicino in cui il servizio veniva erogato e fruito: la società. Si passava, dunque, dall'autonomia alla "gestione sociale" della scuola, concetti ben diversi tra loro, ma che durante tale fase s'intrecciavano fino al punto di essere quasi tra loro confusi e scambiati<sup>99</sup>. L'idea di autonomia iniziava, in tal modo, a dirigersi verso una dimensione sempre più partecipativa e il rafforzarsi di tale idea avrà grande importanza nella successiva configurazione del sistema.

La nuova idea di "gestione sociale" della scuola si presentava come la possibile soluzione ai problemi che avevano fino a quel momento afflitto la scuola, consentendo di innovarne la *governance* tramite l'ingresso di soggetti fino ad allora relegati al ruolo di fruitori diretti e indiretti – studenti e genitori – o di spettatori disinteressati, quali gli Enti Locali e i rappresentanti del mondo del lavoro. A ben vedere, però, un ingresso di "componenti civiche"<sup>100</sup> all'interno della scuola si era già verificato, seppur in un organo collegiale posto a un livello più alto di quello del singolo istituto: ci si riferisce alla presenza di rappresentanti degli Enti Locali<sup>101</sup> all'interno del Consiglio scolastico provinciale, organo collegiale territoriale già presente nell'amministrazione scolastica preunitaria. Sulla scia della richiesta della gestione sociale della scuola – intesa come scuola governata dalla comunità sociale e avanzata in diverse forme sia dai docenti che dagli studenti<sup>102</sup> – il Ministro Misasi, con la circolare n. 375 del 23 Novembre 1970, stabiliva la facoltà per il Collegio dei professori di costituire, all'interno dell'istituto, un Consiglio dei Genitori, un Consiglio degli studenti e un Comitato Scuola-Famiglia. Anche ai livelli più elevati, dunque, l'istanza originaria – formulata in termini di autonomia della scuola come "autogoverno" dei docenti – veniva

---

<sup>99</sup> CORRADINI L., op.cit., p. 92. L'A. non manca di sottolineare come il passaggio dall'autonomia scolastica alla gestione si tratti di una "contaminazione non priva di rischi, che tuttavia ha fatto compiere un progresso d'importanza decisiva all' impostazione [...] del problema della scuola".

<sup>100</sup> CORRADINI L., op.cit., p. 25.

<sup>101</sup> In proposito, occorre ricordare che non si trattava comunque di oggetti estranei al mondo dell'istruzione perché, per molto, l'istruzione primaria e secondaria fu competenza dei Comuni (istruzione elementare) e delle Province (istruzione superiore).

<sup>102</sup> Per una precisa trattazione del tema, cfr. CORRADINI L., op.cit.

rielaborata e la risposta che ne seguiva spostava il baricentro della questione verso una partecipazione democratica alla gestione della scuola, che coinvolgesse tutte le componenti – interne ed esterne – che presentano un interesse nella scuola stessa. I fattori che premevano per una riforma complessiva dell'Amministrazione nel comparto della P.I. – le istanze studentesche di partecipazione al governo della scuola, le istanze autonomistiche degli insegnanti e l'incapacità dell'Amministrazione di governo della ormai mastodontica e dispendiosa macchina dell'istruzione nazionale – si muovevano dunque come tre rette parallele, trovando il loro punto d'intersezione nell'idea di una scuola socialmente gestita, in cui era dalla combinazione tra le diverse componenti ammesse a parteciparvi che si esplicitava la soluzione ai conflitti crescenti nella scuola.

#### 1.2.5. La riforma degli organi collegiali: la Legge n. 477/1973 e i “decreti delegati”

In un clima di crescente conflittualità, caratterizzante il sistema scolastico italiano degli anni 70', il compito del legislatore era quello di dettare una disciplina per due diverse esigenze del comparto della P.I.: mettere un freno alle crescenti rivendicazioni e agitazioni interne al mondo della scuola e decentrare le funzioni in materia di istruzione scolastica, data l'impossibilità per l'Amministrazione centrale di governare, in maniera efficace, il comparto scuola. Si decideva quindi di ricorrere allo strumento giuridico dell'organo collegiale in modo da “realizzare la partecipazione nella gestione della scuola [...] dando alla scuola stessa i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica” (art.5, l. n. 477/1973). Il modulo collegiale, in realtà, risultava essere una novità solo a livello d'istituto e distrettuale perché, allo stesso art. 5, è disposta la riorganizzazione di quelli già esistenti: ci si riferisce agli organi collegiali

territoriali in precedenza analizzati – il Consiglio nazionale della P.I.<sup>103</sup> (art. 9) e il Consiglio scolastico provinciale (art. 8). A livello distrettuale – la cui delimitazione territoriale spetta al Ministro per la P.I. – è collocato il neo-istituito Consiglio distrettuale scolastico (art. 7); infine, vi sono gli organi collegiali “di circolo didattico e d’istituto”, ossia il Consiglio di circolo o di istituto, il Collegio dei docenti, il Consiglio di disciplina degli alunni, il Comitato incaricato di compilare la valutazione del servizio degli insegnanti, i Consigli di interclasse o di classe (art. 6). Si osserva dunque che il legislatore avesse ideato questo nuovo sistema – composto da organi collegiali territoriali e scolastici – in maniera speculare al sistema d’amministrazione, prevedendo un organo collegiale presso ogni livello territoriale di governo. Occorre notare, inoltre, che gli organi di circolo e d’istituto sono destinatari, nello stesso art. 6, dell’“autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didattico”. In merito ai docenti, rileva quanto disposto dall’art. 4, nel quale si riconosce la professionalità della figura del docente, tramite “la garanzia della libertà di insegnamento, intesa come autonomia didattica” (art. 4, co. 1, n. 1).

Dall’enunciazione di tali principi contenuti nella legge delega n. 477/1973 sembrava dunque che il legislatore avesse introdotto non pochi elementi di “rottura” rispetto al precedente sistema, primo fra tutti l’istituzione dei nuovi organi collegiali e l’affidamento della “gestione sociale” della scuola agli stessi, con l’obiettivo di avvicinare la scuola sia alla famiglia che al mondo del lavoro. Si prevede, infatti, che genitori e studenti possano eleggere dei propri rappresentanti in ogni nuovo organo collegiale scolastico, eccetto quelli di cui ai numeri 2) e 4), rispettivamente, Collegio dei docenti e Comitato di valutazione dell’operato dei docenti. Gli Enti Locali e le “forze sociali”, invece, trovano rappresentanza solo nella dimensione distrettuale – la più prossima alla scuola, ma distanziata dalla stessa dalla

---

<sup>103</sup> A ben vedere, l’art. 9, l.477/1973, parla di istituzione di tale organo, salvo, poi, prevedere che questo “sostituirà la seconda e la terza sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione”, confermando la tesi, qui sostenuta, di riordinamento dello stesso.

presenza degli organi collegiali scolastici. Nel complesso dunque l'autorità, all'interno della scuola, doveva essere il frutto della collaborazione delle diverse componenti in vista di un comune scopo.

Il D.P.R. n. 416/1974, emanato in attuazione della delega contenuta all'art. 1, lett. d), l. n. 477/1973, presenta nella sua struttura l'elemento di novità della stessa riforma: gli organi collegiali sono infatti disposti in ordine crescente, dalla periferia al centro, in attuazione dell'art. 5 Cost. che stabilisce l'onere per "la Repubblica una e indivisibile" di attuare "nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo". Allo stesso modo, l'art. 1 prevede una elencazione crescente degli organi collegiali – si va dal Consiglio di interclasse e di classe, che è l'organo più vicino alla singola classe, fino al Consiglio di circolo o d'istituto, posto alla sommità dello stesso – istituti "al fine di realizzare, nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato [...] la partecipazione della gestione della scuola". Il centro e la periferia, dunque, sono i due poli attorno ai quali ruota la gestione della scuola, da attuarsi tramite la partecipazione dei cittadini agli organi collegiali – simbolo di democraticità e decentramento – nel rispetto di quanto stabilito dalla legge dello Stato.

Posta all'art.1 la finalità cui tende l'istituzione degli organi collegiali – non chiarita nel suo contenuto –, il primo elemento che rileva è "l'autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didattico" conferita agli organi collegiali del circolo didattico e dell'istituto (art. 2, D.P.R. n. 416/1974). Il contenuto di tale autonomia viene poi precisato all'art. 25, in cui è previsto che la stessa si sostanzia nella gestione di "fondi loro assegnati per il funzionamento amministrativo e didattico sulla base di un bilancio preventivo". Tale norma va però letta in combinato disposto con quanto dispone il seguente art. 26, il quale prevede un potere di vigilanza in capo ai Provveditori agli studi, i quali "approvano i bilanci preventivi e le eventuali variazioni e i conti consuntivi delle istituzioni di cui al primo comma del precedente articolo". Ne consegue un potere di autonomia limitato, ossia un potere di spesa da esercitare sulla

base di uno strumento di riferimento – il bilancio preventivo – predisposto dallo stesso organo, ma approvato dal Provveditore agli studi, simbolo del potere centrale di controllo<sup>104</sup>. Occorre segnalare che, nell’ambito del rapporto tra Provveditore agli studi e organi collegiali scolastici, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la mancanza di un rapporto di subordinazione di tipo gerarchico degli organi collegiali della scuola nei confronti del Provveditore<sup>105</sup>. Inoltre, nel novero di tali rapporti, sempre il Consiglio di Stato – rilevato che dalla lettura dell’art. 25, del D.P.R. n. 416/1974 non fosse possibile qualificare gli organi collegiali scolastici come portatori di autonoma soggettività – aveva già affermato che, posto il potere di vigilanza ex art. 26, “il Provveditore agli studi quando annulla le deliberazioni illegittime degli organi collegiali della scuola non esercita un normale controllo sugli atti bensì esplica poteri di autotutela; pertanto il provveditore [...] nell’esercizio del potere d’annullamento di ufficio delle deliberazione degli organi collegiali deve apprezzare le esigenze di pubblico interesse all’eliminazione degli atti illegittimi”<sup>106</sup>.

Seguendo lo schema della norma, si procede – come evidenziato poc’anzi – con l’enunciazione degli organi collegiali scolastici in senso crescente: dal Consiglio di interclasse e di classe al Consiglio d’istituto, per poi deviare verso organi che, per la peculiarità delle funzioni affidate, vengono posti quasi in secondo piano.

Il Consiglio di interclasse e di classe sono gli organi – rispettivamente della scuola primaria e secondaria – posti al livello più vicino alla classe, in

---

<sup>104</sup> In proposito, si veda DAL PASSO F., *L’Autonomia delle istituzioni scolastiche*, EAI, 2014. Si specifica, inoltre, che allo stesso potere di controllo è soggetto il conto consuntivo annuale che il Consiglio di circolo e d’istituto devono rendere alla fine di ogni esercizio finanziario. (art. 26, co.1, D.P.R. 416/1974).

<sup>105</sup> *Foro Amm.*, 1989, p.2407, C.d.S., sez. II, sent. 09/09/1988, n. 1222. Nel caso di specie, il C.d.S. si trovava a dover stabilire se fosse possibile per il Consiglio d’istituto proporre ricorso gerarchico nei confronti del Provveditore agli studi. Il C.d.S. qualificando come inesistente un rapporto tra gerarchico tra Provveditore e organi collegiali scolastici, ha, pertanto, sancito l’improponibilità di tale ricorso. In tal senso, si veda in *Riv. Giur. scuola*, 1982, p. 132 T.A.R. Milano, sent. 07/11/1979, n. 925 e in *Riv. Giur. scuola*, 1981, p. 398 T.A.R. Piemonte, sent. 05/07/1978, n.375.

<sup>106</sup> *Riv. Giur. scuola*, 1986, p. 397.

cui docenti, studenti e genitori trovano rappresentanza. Sono presieduti dal direttore didattico o dal preside e svolgono funzione prettamente consultiva “in ordine all’azione didattica ed educativa” (art.3, D.P.R. n. 416/1974). Tale organo ha facoltà di compiere proposte al Collegio dei docenti “in ordine all’azione educativa e didattica” (art. 3, co. 3), oltre che assumere provvedimenti disciplinari (art.3, co.4) e compiere la “valutazione periodica e finale degli alunni” (art. 3, co. 7). L’organo, *prima facie*, sembra poter partecipare attivamente all’elaborazione del programma didattico-educativo della scuola insieme al Collegio dei docenti, unico organo in cui è assente una rappresentanza studentesca e genitoriale e affidatario del “potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell’istituto”, che si sostanzia nella “cura (della) programmazione dell’azione educativa” (art. 4, co. 2, lett. a). A ben vedere, però, più che di una funzione partecipativa, si tratta di una funzione meramente consultiva, confermata dal fatto che lo stesso Collegio “nell’adottare le proprie deliberazioni [...] tiene conto delle eventuali proposte e pareri dei consigli di interclasse o di classe” (art. 4, co. 3). È quindi possibile asserire che il Collegio dei docenti abbia il monopolio nella determinazione della guida didattico-educativa della scuola, non soffrendo alcuna interferenza da parte degli altri organi collegiali e ciò – come evidenziato nella parte dedicata all’analisi comparata – rappresenta un *unicum* nel sistema scolastico europeo.

Una sintesi degli organi appena analizzati si verifica nell’altro organo collegiale, il Consiglio d’istituto: la sua composizione, infatti, prevede la rappresentanza del personale docente e non (art. 5, co. 1), dei genitori (art. 5, co. 1) e degli studenti (art. 5, co. 1), con la presenza del direttore didattico o del preside. L’organo è presieduto da un genitore (art. 5, co. 6) ed è prevista la costituzione di una Giunta esecutiva, presieduta dal direttore didattico o dal preside, con la presenza di due rappresentanti del personale, docente e non, e di due rappresentanti dei genitori (art. 5, co. 7). Il ruolo di tale organo è chiarito all’art. 6, dove si prevede un suo potere di proposta “per quanto concerne l’organizzazione e la programmazione della vita e dell’attività della



scuola” (art. 6, co. 2). Lo stesso art. 6, inoltre, individua gli ulteriori compiti della Giunta: si tratta della predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, della preparazione dei lavori del consiglio d’istituto, su iniziativa dello stesso (art. 6, co. 5) e della competenza per i provvedimenti disciplinari a carico degli alunni (art. 6, co. 6). Ne consegue che il Consiglio d’istituto sia l’organo di maggiore spicco nel sistema di *governance* scolastica in senso stretto, dato il “potere deliberante [...] per quanto concerne l’organizzazione e la programmazione della vita e dell’attività della scuola” (art. 6, co. 2) da esercitare tenendo conto delle proposte fatte dalla giunta esecutiva, il cui corretto nome, a parere di chi scrive, sarebbe di “giunta consultiva”, visti i meri poteri di proposta di cui dispone nei confronti delle competenze esercitate dal Consiglio d’istituto.

Lo stesso art. 5 rileva per la qualificazione del preside o del direttore didattico: questi infatti è il destinatario del potere di “rappresentanza del circolo o dell’istituto” e ciò rappresenta una delle poche indicazioni utili per definire la funzione di tale figura. Nel D.P.R. n. 416/1974 il preside o direttore didattico non è destinatario di molte norme, ragione per cui è difficile una precisa identificazione della funzione da esso svolta senza l’analisi delle norme di cui al D.P.R. n. 417/1974. L’art.3 del D.P.R. n. 417/1974, infatti, prevede che “Il personale direttivo assolve alla funzione di promozione e di coordinamento delle attività di circolo o di istituto [...] presiede alla gestione unitaria dell’istituto [...] assicura l’esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali”, precisando, poi, al co. 2 le funzioni direttive. Inoltre gli è affidata la presidenza e la rappresentanza all’esterno dell’istituto, nonché la co-determinazione insieme agli altri organi collegiali – dati i molteplici punti di contatto e, anche, di possibile frizione con gli stessi – di numerosi aspetti afferenti all’organizzazione della didattica. L’immagine che ne consegue, dunque, è quella di una figura *super partes*, garante del buon andamento dell’istituto e delle prerogative previste dalla legge a favore delle componenti partecipi alla gestione della vita scolastica. Per un’esaustiva panoramica degli organi collegiali scolastici vanno infine menzionati il Consiglio di

disciplina degli alunni (art. 7) e il Comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti. Il Consiglio di disciplina, abrogato in seguito all'entrata in vigore della legge n. 748/1977, svolgeva un ruolo di primo piano nell'erogazione delle sanzioni disciplinari agli alunni: l'art. 7, co. 4, infatti, lo configurava quale "organo deliberante in materia disciplinare degli alunni per l'irrogazione delle punizioni [...] attribuite alla competenza degli organi collegiali", conferendogli dunque il potere di decidere in merito all'erogazione delle sanzioni disciplinari proposte dagli altri organi collegiali. Il Comitato per la valutazione degli insegnanti – presieduto dal direttore didattico o dal preside e composto da membri docenti eletti all'interno del Collegio dei docenti – possiede invece competenza in materia di valutazione dell'operato del singolo insegnante. Si tratta, peraltro, di una valutazione solo eventuale, dato che in merito l'art. 8, co. 4 dispone che "La valutazione del servizio ha luogo su richiesta dell'interessato previa relazione del direttore didattico o del preside".

Occorre fare un breve cenno agli altri organi collegiali disciplinati dal D.P.R. n. 416/1974: si tratta degli organi collegiali territoriali, distinti da quelli scolastici per la loro collocazione e dei quali si è trattato in precedenza. In proposito, il D.P.R. n. 416/1974 prevede, in ordine ascendente, gli organi collocati a livello distrettuale (capo II), gli organi situati a livello provinciale (capo III) e, infine, quelli presenti a livello nazionale (capo IV). L'art. 9, disponendo in merito alla nuova dimensione territoriale – il distretto, in cui opererà un nuovo organo collegiale – rinvia a un decreto del Ministero della P.I. l'istituzione della nuova dimensione territoriale, per la cui determinazione l'art. 10 individua alcuni criteri. All'art. 9, co. 2 è indicata la finalità cui tende l'istituzione di questa nuova dimensione territoriale: in essa avverrà il collegamento tra scuola, comunità sociale ed Enti Locali, con il fine di realizzare "la partecipazione democratica [...] alla vita e alla gestione della scuola". Al distretto scolastico, inoltre, è riconosciuta "autonomia amministrativa" e "la gestione dei fondi necessari per il proprio funzionamento" (art. 9, co. 3). L'art. 11 individua la composizione del

Consiglio distrettuale scolastico, primo organo in cui è presente anche la componente rappresentante sia gli Enti Locali che le “forze sociali”, anche se per quest’ultima categoria si tratta di una rappresentanza abbastanza tenue, dato il numero di seggi ad essa riservati. Sul modello del Consiglio d’istituto, è prevista la possibile costituzione di una Giunta esecutiva (art. 11, co. 10), presieduta dal presidente eletto del Consiglio scolastico distrettuale e del quale ne assume la rappresentanza (art. 11, commi 9 e 14). Le funzioni dell’organo – prevalentemente consultive – sono indicate dal successivo art. 12, che conferisce la competenza all’elaborazione di “un programma per l’anno scolastico successivo”, nel rispetto di “un quadro di direttive generali del Ministero della P.I. e previe opportune intese [...] con gli organi competenti delle istituzioni scolastiche interessate, con il provveditore agli studi, con le regioni e con gli enti locali”. Rileva, dunque, una sostanziale inutilità di tale norma, posto che il potere di elaborazione è subordinato al rispetto sia di direttive ministeriali e, soprattutto, al raggiungimento di intese con svariati soggetti. Ciò, infatti, non consente all’organo di imprimere un proprio carattere distintivo al programma così elaborato che, peraltro, verte su questioni non attinenti all’attività didattico-educativa *stricto sensu*.

L’art. 13 disciplina l’organo che opera a livello provinciale, il Consiglio scolastico provinciale, il cui ambito di competenza riguarda le scuole della provincia. La sua composizione – integrata dalla presenza del provveditore agli studi – tende a garantire la rappresentanza di tutte le componenti interessate al comparto scolastico a livello provinciale, comprese le “forze sociali”, eccetto gli studenti. All’art. 14 è prevista l’elezione di un presidente – con poteri di rappresentanza dell’organo – di una giunta esecutiva e di un Consiglio di disciplina degli alunni, presieduto dal provveditore agli studi. Il successivo art. 15 elenca le funzioni del Consiglio provinciale, tra le quali sono da menzionare quelle di cui alle lett. g), h) e i) – aventi ad oggetto questioni relative alla gestione del personale docente e alla ripartizione dei fondi tra i distretti scolastici – in cui il parere espresso assume carattere obbligatorio o vincolante per chi lo richiede (di regola il

Provveditore agli studi). Dalla lettura della norma, si evince una complessiva funzione consultiva dell'organo, in materie non strettamente incidenti tanto sull'attività didattica-educativa, quanto più sulla materia organizzativa in senso ampio della stessa. Di rilievo è sicuramente la funzione di cui alla lett. e) in materia di edilizia scolastica e alla lett. f) in merito all'utilizzo dei locali scolastici fuori dall'orario scolastico. Ciò conferma, dunque, la natura meramente consultiva dell'organo, i cui pareri sono rilevanti solo in materie non attinenti in senso stretto all'attività di formazione didattica dispensata dall'istituto scolastico, afferendo, invece, più all'aspetto organizzativo.

L'art. 16, infine, disciplina l'organo collegiale posto al vertice tra quelli territoriali, ossia il Consiglio nazionale della pubblica istruzione. Il Consiglio è presieduto dal Ministro per la P.I. e la sua composizione prevede la presenza di rappresentanti del personale direttivo degli istituti di ogni ordine e grado – eccetto quello universitario – e del personale, docente e non, delle scuole di ogni ordine e grado. È assicurata la rappresentanza delle “forze sociali” (art. 16, co. 3, lett. h), del personale dell'amministrazione scolastica centrale e periferica (art. 16, co. 3, lett. i) e del personale ispettivo (art. 16, co. 3, lett. c). All'interno dell'organo, l'art. 17, co. 2 prevede la costituzione di un ufficio di presidenza, di una Giunta esecutiva e di tre differenti Consigli di disciplina aventi rispettivamente competenza per il personale ispettivo, per il personale direttivo delle scuole e per il personale docente delle scuole secondarie superiori. Le funzioni di tale organo vertono, principalmente, sulla dimensione di programmazione dell'attività scolastica: questo, infatti, sulla base di “una valutazione [...] sull'andamento generale dell'attività scolastica” da formulare annualmente (art. 17, co. 1, lett. a), “formula proposte in ordine alla promozione della sperimentazione e della innovazione sul piano nazionale e locale” (art. 17, co. 1, lett. b) ed “esprime, anche di propria iniziativa, pareri su proposte o disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione” (art. 17, co. 1, lett. c). Il suo potere consultivo pare, dunque, ben supportato dalla conoscenza dell'andamento dell'intero sistema scolastica garantitogli dalla analitica

valutazione compiuta dello stesso. Esprime, inoltre, pareri vincolanti in merito alla carriera del personale direttivo, ispettivo e di quello docente della scuola secondaria (art. 17, co. 1, lett. d) e del personale che ricopre ruoli nazionali (art. 17, co. 1, lett. e). Ciò che rileva in merito a tale organo è, però, la sua strutturazione interna: il legislatore ha infatti lasciato invariata la suddivisione al suo interno del Consiglio in comitati operativi, suddivisi in base al grado scolastico di appartenenza delle diverse componenti, mantenendo così il carattere rappresentativo d'interessi di tale organo (art. 17, co. 3). L'organo, complessivamente, appare dotato di ben ampi poteri riguardo la programmazione generale dell'attività scolastica e del comparto P.I. in generale; questo infatti, tramite i suoi pareri, è in grado di influenzare l'esercizio del potere legislativo e d'indirizzo del Ministro, garantendo che il parere, seppur non vincolante, sia frutto della composizione dei diversi interessi espressi dalle componenti tanto interne quanto esterne al mondo della scuola.

#### 1.2.6. Analisi critica della Legge n. 477/1973 e dei “decreti delegati” (D.P.R. nn. 416 e 417 del 1974)

Compiuta una panoramica sugli organi collegiali, scolastici e territoriali, risulta necessario sottolineare le criticità presenti nel sistema in cui è collocato l'oggetto della nostra analisi, gli organi collegiali scolastici.

Come evidenziato in precedenza, il compito del legislatore in merito alla riforma del comparto scuola – nel novero di una ampia riforma dell'Amministrazione statale – risultava di non facile soluzione: si trovava, infatti, a dover dare una risposta soddisfacente alle numerose rivendicazioni – compiute tanto dagli erogatori quanto dai fruitori del servizio d'istruzione – che avevano agitato il sistema scolastico. Se da un lato vi era la richiesta di maggiori spazi di autonomia da parte del corpo docente, che tendeva a un “auto-governo” della scuola, dall'altro vi erano le richieste degli studenti, palesatesi in maniera evidente nel 1968, e dei genitori, di una maggiore

democrazia nella gestione della scuola. A questi due fattori sociologici se ne aggiungeva un altro: era mutata, infatti, l'idea di scuola intesa come semplice trasferimento della conoscenza dai docenti ai discenti e appannaggio delle classi più elevate, mentre si andava affermando un'idea alternativa della stessa, quale processo di elaborazione critica del sapere, accessibile a tutti e finalizzata al progresso della società. Il combinarsi di questi fattori, quindi, sposta il dibattito in materia di scuola da una riforma in termini autonomistici a una in termini di maggiore partecipazione democratica alla vita della stessa. Si spiega dunque l'utilizzo dello strumento giuridico dell'organo collegiale, mezzo di composizione d'interessi e luogo istituzionalizzato di partecipazione alla vita scolastica. In tal senso, il legislatore doveva però evitare di proporre delle soluzioni che favorissero la nascita di estremismi o di prevaricazione di una categoria su un'altra<sup>107</sup>. Per far ciò era necessario non solo modulare in modo paritario la presenza delle varie componenti negli organi, ma anche graduare la frequenza dei rapporti tra gli stessi: si doveva tenere conto che si trattava dell'incontro – seppur in un luogo di confronto istituzionalizzato – di soggetti portatori di interessi conflittuali e che proprio dal loro fruttuoso confronto dipendeva, in parte, la qualità del governo dell'istituto e dell'istruzione ivi impartita. In sostanza, era necessario trasformare il “fatto” del pluralismo in “valore”<sup>108</sup> per consentire alla scuola di effettuare quel “salto di funzione”<sup>109</sup> necessario per rispondere alla crescente domanda di scolarizzazione e creare quel “potere di gestione distinto dall'Amministrazione”. Il D.P.R. n. 416/1974 sembra, invece, andare in un'altra direzione.

L'art. 4 riconosce al Collegio dei docenti un “potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto”, specificando che l'organo “cura la programmazione dell'azione educativa”. La programmazione dell'attività didattico-educativa è dunque, come già detto,

---

<sup>107</sup> Ci si riferisce ai rischi evidenziati da CORRADINI L., op.cit., p. 115.

<sup>108</sup> CORRADINI L., op. cit., p.127.

<sup>109</sup> CORRADINI L., op. cit., p. 132

appannaggio del Collegio dei docenti, unico organo collegiale scolastico in cui manca una rappresentanza esterna. A tale mancanza tenta di porre rimedio il co. 2, prevedendo che “Nell’adottare le proprie deliberazioni il collegio dei docenti tiene conto delle proposte e dei pareri – solo eventuali – dei consigli di interclasse o di classe”. Si tratta, a ben vedere, di un tentativo mal riuscito: far rientrare le istanze dei fruitori del servizio tramite pareri o proposte dei consigli di classe – aventi natura solo eventuale e non vincolante<sup>110</sup> – sembra ben poco rispetto all’obiettivo di “adeguare [...] i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali”. Al Collegio dei docenti, parimenti, è richiesto l’esercizio di un potere di programmazione i cui risultati aderiscano alle esigenze concrete, senza che però queste possano essere raccolte all’interno dello stesso organo collegiale – strumento designato per “realizzare [...] la partecipazione della gestione della scuola” (art. 1, D.P.R. n. 416/1974). Sembra che il legislatore, forse per paura di inimicarsi la categoria dei docenti – e il mondo sindacale alle sue spalle – abbia preferito garantire la libertà d’insegnamento piuttosto che valorizzare la pluralità. In tal senso, si è deciso di tutelare la categoria docente, omettendo qualunque collegamento tra la stessa figura del docente e la sua funzione sociale ed evitando che la sua attività potesse incontrare un limite nella partecipazione delle forze esterne (genitori, studenti, forze civiche e sociali) al Collegio dei docenti. A ben vedere, però, la libertà d’insegnamento non può che trovare massima espressione negli organi collegiali: data la funzione sociale svolta dalla scuola, è solo tramite un confronto con le varie componenti e l’elaborazione delle loro istanze che è possibile elaborare e impartire un insegnamento che sia quanto più aderente alle “esigenze ambientali”, in vista della funzione sociale svolta dalla scuola, quale “motore” per lo sviluppo e il

---

<sup>110</sup> In tal senso si veda in *Riv. giur. scuola* 1982, p. 118, C.d.S., sez. VI, 03/07/1981, n. 364 in cui è stata riconosciuta l’illegittimità di una norma regolamentare, emanata dalla provincia di Bolzano, che introduceva un parere vincolante dei genitori e degli alunni, che partecipano ai consigli di classe e di interclasse, sull’adozione dei nuovi libri di testo, proposti dai docenti.

progresso della società stessa<sup>111</sup>.

In merito al Consiglio d'istituto, occorre osservare che la formulazione ampia di cui all'art. 6, co. 2, è foriera di possibili conflitti con il Collegio dei docenti in merito alla programmazione dell'attività didattica. Il Consiglio d'istituto, infatti, ben potrebbe ampliare – sulla base del suo potere deliberante riguardo la “programmazione della vita e dell'attività della scuola” – il suo raggio d'azione in merito, invadendo la funzione di “programmazione dell'azione educativa” affidata al Collegio dei docenti (art. 4). In tale quadro s'inserisce anche la figura del direttore didattico o del preside: questi, infatti, è affidatario del compito di “promuovere e coordinare [...] insieme con il Collegio dei docenti, le attività didattiche”, ponendolo nella posizione di esprimere il suo punto di vista e, magari, far valere la sua posizione direttiva nei confronti della categoria docente, quasi come in un “rapporto di forza”. La suddivisione dei ruoli e delle competenze tra i due importanti organi di governo della scuola appare poco chiara e con formule troppo ampie che rischiano di causare una prevaricazione di un organo nei confronti di un altro o, come accennato, l'utilizzo esorbitante da parte della figura direttiva dell'autorità conferitale dalla legge. Una chiara suddivisione dei compiti di programmazione e gestione tra i vari organi sarebbe risultata, dunque, più funzionale per un corretto funzionamento del sistema, evitando possibili anomalie nei rapporti inter-organici.

L'obiettivo dell'introduzione degli organi collegiali era quello di favorire una partecipazione alla gestione della scuola, favorendo una connessione tra scuola, famiglia e mondo del lavoro. A tal fine, il D.P.R. n. 416/1974 prevedeva la partecipazione genitoriale e studentesca alla quasi

---

<sup>111</sup> In tal senso di veda in *Foro Amm.*, 1991, p.136, T.A.R. Latina, (Lazio), 23/04/1990, n.366, in cui è stabilito che “ai sensi dell'art. 2 D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417 la libertà d'insegnamento non deve essere intesa come possibilità per il docente di operare individualisticamente ignorando gli effettivi bisogni degli alunni e gli indirizzi prestabiliti dai competenti organi collegiali in funzione del soddisfacimento di tali bisogni, costituendo essa lo strumento "per promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali la piena formazione della personalità degli alunni".



totalità degli organi collegiali attraverso dei propri rappresentanti elettivi. Nonostante tale collocazione, si è già sottolineata una certa inconsistenza della componente genitori-studenti nell'economia della gestione scolastica. Ci si riferisce, nello specifico, alla mancanza d'incisività dei genitori e degli studenti nella programmazione dell'azione educativa: questa, infatti, risulta essere di competenza esclusiva del Collegio dei docenti che, solo in via eventuale, può tener conto dei pareri dei Consigli di interclasse o di classe nell'esercizio di tale sua funzione. A ben vedere, le due categorie potrebbero operare una loro influenza per il tramite del Consiglio d'istituto, ma, come visto, ciò avverrebbe solo qualora fosse possibile sconfinare nelle competenze del Collegio dei docenti.

Occorre parimenti sottolineare come la programmazione dell'attività didattica-educativa rappresenti il mezzo fondamentale per delineare la "politica educativa" del singolo istituto; ma è anche evidente che si tratti di un'attività richiedente un alto grado di conoscenza ed esperienza in merito, di cui difficilmente dispongono i genitori o ancor di più i diretti fruitori del servizio. Appare dunque solo parzialmente corretta la scelta del legislatore: affidare anche l'attività di programmazione dell'attività educativa al Collegio dei docenti significa escludere da ciò i fruitori dello stesso servizio. Sembra, quindi, compromessa e tradita la finalità della stessa legge: se la partecipazione è favorita tramite gli organi collegiali, sembra poco chiara la scelta di escludere i diretti interessati dal servizio dall'organo che in via esclusiva determina l'azione educativa scolastica. Ciò, inoltre, pare in contrasto con quanto previsto all'art. 2, co. 1. della l. n. 477/1973 che descrive la "comunità scolastica" come il luogo in cui "si attua non solo la trasmissione della cultura ma anche il continuo e autonomo processo di elaborazione di essa, in stretto rapporto con la società". Non è chiaro, infatti, come possa elaborarsi la cultura senza connessione, quanto meno a livello di programmazione, tra scuola e terreno sui cui aderisce, ovvero genitori e, ancor più, studenti. È, forse, questo uno dei motivi del fallimento della prima esperienza collegiale: genitori e studenti erano convinti di poter,

democraticamente, incidere sulla vita della scuola e, nello specifico, sulla determinazione della politica educativa dell'istituto. Forti della formula “nuovi organi collegiali di governo” credevano di poter esercitare una funzione deliberante in merito alle vicende scolastiche; in realtà, si è rivelata essere una funzione di consulenza. Il legislatore sembra avere confuso tra potere di gestione – e quindi di governo della scuola – e partecipazione, alimentando l'illusione delle forze chiamate a partecipare alla vita scolastica. Genitori e studenti, infatti, invitati alla partecipazione della vita scolastica tramite gli organi collegiali – definiti come “organi di governo” finalizzati alla “gestione” della scuola – credevano di avere un potere di decisione, ma, in realtà, si trattava di una mera possibilità di partecipare alla programmazione della vita scolastica. Scoperto ciò, si consumava il fallimento dell'esperienza collegiale. A ben vedere, però, è proprio nell'attività di programmazione che la partecipazione si esprime nel suo massimo grado, quale fonte di elementi di conoscenza utili per approntare una corretta impostazione di carattere generale di una qualunque questione. In fase deliberativa, invece, la partecipazione risulta essere frustrata o quanto meno poco rilevante perché l'assunzione di una decisione necessita solo di una maggioranza numerica, la quale può anche ignorare l'oggetto della votazione<sup>112</sup>.

Concludendo l'analisi del nuovo sistema delineato dalla l. n. 477/1973 e i suoi decreti delegati, si osserva che le “forze sociali” trovano collocazione solo a livello distrettuale<sup>113</sup> – nel nuovo Consiglio scolastico distrettuale – e non a livello d'istituto. Il mancato collegamento tra istruzione e lavoro all'interno dell'istituto, quindi, priva la scuola della possibilità di assolvere *in toto* la nuova funzione che, seppur implicitamente, le veniva richiesta da quella “comunità sociale e civica” con cui doveva interagire. Il legislatore, pur stabilendo un rapporto di funzionalità tra gli istituendi organi collegiali e la partecipazione alla gestione della scuola (art. 1, co. 1, D.P.R. n. 416/1974),

---

<sup>112</sup> In proposito, REGUZZONI M., op. cit., p.736.

<sup>113</sup> Art. 11, co. 1, lett. g), D.P.R. 416/1974.

sembra posizionare le forze sociali troppo distanti dall'istituto per poter consentire loro di esercitare un' incisiva influenza nella *governance* scolastica. Volendo ricercare un motivo di tale scelta, è presumibile che il legislatore sia stato guidato dalla volontà di non "politicizzare" i nuovi organi di governo della scuola, conscio della possibile pressione che i sindacati, per il tramite dei rappresentanti delle forze sociali, avrebbero potuto operare al suo interno e dei possibili conflitti che ne sarebbero potuti derivare. A conferma di ciò sta il fatto che si tratta di componenti designati e non espressione della volontà delle forze sociali stesse.

La scarsa incisività dei rappresentanti delle forze sociali nelle vicende scolastiche, inoltre, è lo specchio delle competenze dell'organo cui partecipano: l'art. 12, D.P.R. n. 416/1974, infatti, lo designa come un organo prettamente consultivo, il cui compito principale è quello di predisporre un "programma per l'anno scolastico successivo" attinente a materie non strettamente incidenti sulla gestione della scuola, o quanto meno, sulla nuova funzione da essa assunta nei confronti della società. La vicenda delle forze sociali, dunque, è emblematica del tentativo – mal riuscito – del legislatore di mettere in piedi un sistema di *check and balances* in grado di equilibrare tra loro le diverse componenti e di evitare conflitti interni. La scelta del legislatore sembra, infatti, fin troppo timorosa: allontanare le componenti, non facendole confluire in uno degli organi interni all'istituto, pare una scelta in controtendenza con l'animo della riforma e con la natura dello stesso istituto collegiale. A parere di chi scrive, infatti, è poco condivisibile non collocare – alla luce della nuova funzione "sociale" svolta dalla scuola – le forze sociali al livello in cui il servizio d'istruzione viene erogato e "consumato" e perciò il livello in cui maggiormente la comunità scolastica s'interseca con quella sociale e civica. Sembra che il legislatore abbia compiuto, anche qui, una confusione tra il potere di gestione e la dimensione partecipativa: temendo che i sindacati – forti del seguito di cui in quegli anni godevano – potessero, tramite le forze sociali, operare delle pressioni per la presa del potere, ha deciso di allontanarle dal livello più vicino alla scuola,

relegandole a livello distrettuale. Il legislatore dimostrava, in tal modo, di non comprendere il vero valore che aveva la funzione partecipativa insita nell'organo collegiale: questo sarebbe stato sia mezzo di composizione d'interessi, ma anche luogo di condivisione degli stessi finalizzato alla conoscenza del terreno su cui la scuola opera e di elaborazione di un programma comune, mirante al soddisfacimento di un comune scopo.

### 1.2.7 Bilancio delle prime esperienze collegiali nelle istituzioni scolastiche

Il nuovo potere di gestione della scuola – al cui esercizio le componenti sociali, tramite gli organi collegiali, erano chiamate a partecipare – poteva sembrare ai loro destinatari – docenti, genitori, studenti – mezzo di primazia all'interno della scuola, grazie al quale sarebbe stato possibile esercitare un vero e proprio potere di governo della stessa. In effetti, la locuzione “nuovi organi collegiali di governo” (art. 5, l. n. 477/1973) poteva risultare fuorviante e, purtroppo, lo è stata. L'associazione tra la novità degli organi collegiali – luogo di partecipazione alla gestione della scuola per le diverse componenti – e la funzione di governo creava confusione circa la reale funzione e natura dei compiti affidati all'organo, nonché una confusione tra il potere di governo e la natura partecipativa intrinseca agli organi stessi, alimentando false speranze tra coloro – genitori e studenti – che vedevano nella nuova formula un cambio di rotta rispetto allo *status quo ante*. Questi infatti pensavano di poter finalmente iniziare a contare nella gestione di un servizio che andava assumendo, come visto, sempre maggiore rilevanza sociale, dato il suo stretto collegamento con il mondo del lavoro. Inoltre, il conferimento di un potere relativo a un servizio di cui si è i fruitori legittimava nei suoi destinatari – soprattutto genitori e studenti – l'idea di poter adattare, per quanto possibile, lo stesso servizio alle proprie esigenze. Il problema però

stava proprio in questo: genitori e studenti – riconosciuti quali componenti della scuola e ritenendo di essere giunti nella “stanza dei bottoni” – credevano di esercitare un potere – qualunque esso fosse – senza accorgersi che, in realtà, non si trattasse di vero potere. La finalità dell’introduzione degli organi collegiali infatti non era quella di conferire un potere di governo agli stessi, ma di incentivare la partecipazione delle componenti civiche e sociali alla gestione della vita scolastica. Ammesso, inoltre, che si trattasse di potere di governo, la stessa disciplina mostra una duplice natura – da un lato di tipo promozionale, costituita da incentivi alla partecipazione nella gestione della vita scolastica, dall’altro di tipo burocratico, date le strutture e i mezzi forniti per la gestione della cosa pubblica – che ne imbriglia il possibile esercizio. La legge n. 477/1973, dunque, sembra connotata da questa continua antitesi tra volontà di decentramento alla comunità sociale della gestione del servizio scolastico – in attuazione del dettato costituzionale di cui all’art. 5 – e insufficienza dei mezzi messi a disposizione della società stessa<sup>114</sup>. È dunque possibile asserire che il legislatore abbia intrapreso una via di mezzo, che non compromettesse le sue prerogative ma che, al tempo stesso, accontentasse la voglia di “contare” degli individui nella gestione dei servizi che direttamente li interessavano<sup>115</sup>, oltre a tutelare la libertà d’insegnamento dei docenti, prevedendo per loro un organo collegiale *ad hoc*, destinatario di poteri rilevanti in merito alla determinazione della linea didattica-educativa dell’istituto.

Un ulteriore problema posto dalla legge n. 477/1973 è rappresentato dall’indeterminatezza del termine “gestione”: non si comprende infatti se questo vada inteso come gestione di mezzi – funzionale al raggiungimento di obiettivi fissati a un livello gerarchico superiore – o se si tratti di una gestione di fini, intesa come possibilità di individuare – seppur in un quadro ristretto di norme generali e gerarchicamente superiori – i fini cui deve tendere la

---

<sup>114</sup> CALZECCHI ONESTI R., *Gestione della scuola e partecipazione*, in “*Aggiornamenti sociali*”, Giugno, 1974, pp. 399-400.

<sup>115</sup> CALZECCHI ONESTI R., *op. cit.*, p. 398.

scuola tramite l'esercizio del potere di gestione della stessa. Il discernimento di tale questione sembra infatti necessario per comprendere che tipo di funzione assumono i nuovi organi di *governance* della scuola: se si trattasse di gestione di mezzi, questi risulterebbero solo dei congegni esecutivi del Ministero, in controtendenza con la *ratio* decentratrice della legge; se invece fosse una gestione di fini sarebbe loro consentito individuare i fini della scuola. Ciò inoltre renderebbe gli organi di governo e il loro operato flessibile, capace di essere – o per lo meno tentare di essere – aderente al caso concreto, oltre a costituire un vero elemento di novità nel sistema scolastico. Dalla diversa interpretazione data a tale termine e, conseguentemente, dal diverso atteggiarsi dei suoi organi di governo, ne risulterebbero due diverse tipologie di scuola: la prima, frenata negli schemi burocratici e costretta a una semplice attività di amministrazione, risulterebbe, nel lungo periodo, incapace – nonostante la presenza dell'elemento democratico degli organi collegiali – di fornire una risposta qualitativamente valida alla domanda educativa, in quanto erogatrice di un servizio intrinsecamente privo di volontà innovatrice; la seconda, invece, potrebbe porsi nelle condizioni di erogare un servizio che tenda al soddisfacimento di esigenze particolari e concrete e qualitativamente valido, frutto di un'impostazione organizzativa tendente all'innovazione e dunque al progresso<sup>116</sup>. In tal senso, è previsto che il governo, nel disciplinare lo stato giuridico dei docenti, debba “tenere conto della natura della professione docente e dei caratteri richiesti dal suo esercizio in una scuola [...] nella quale si attua non solo la trasmissione della cultura ma anche il continuo e autonomo processo di elaborazione di essa, in stretto rapporto con la società” (art. 2, co. 1, l. n. 477/1973). Pare dunque evidente che la nuova funzione del docente sarebbe dovuta essere costruita in modo che questa tendesse non solo alla trasmissione, ma anche all'elaborazione del sapere, in stretta connessione con la società. Tale dichiarazione di principio – accompagnata dal riconoscimento della libertà d'insegnamento “intesa come

---

<sup>116</sup> CALZECCHI ONESTI R., op. cit., p. 398.

autonomia didattica” (art. 4, l. n. 477/1973) – manca, per la sua realizzazione, del mezzo necessario: non è presente, infatti, alcun organo collegiale in cui attuare quella “stretta connessione” con genitori e studenti – i principali interessati al servizio didattico – di modo che la scuola sia quella “comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica” (art. 1, D.P.R. n. 416/1974). Il sistema, dunque, difetta di un luogo istituzionale – un organo collegiale – di collegamento tra docenti, genitori e studenti nel quale raccogliere informazioni, confrontarsi e, infine, elaborare il programma didattico-educativo da perseguire. Solo in tal modo si potrebbe sostenere come pienamente attuata la partecipazione alla gestione sociale della scuola, perché dalla sintesi delle componenti verrebbe a determinarsi la guida della scuola<sup>117</sup>. A tal fine sembrerebbe opportuno un mutamento del rapporto tra scuola e genitori, sulla scorta del modello “contrattuale” inglese: essendo i genitori simultaneamente parte e controparte contrattuale, è lo stesso sistema a imporre una collaborazione proficua tra la componente docente e quella genitoriale. Genitori e docenti sono, infatti, incentivati a operare sinergicamente affinché ne consegua il progressivo miglioramento del servizio scolastico, in adempimento all’impegno assunto con le stesse famiglie. In mancanza, il *Governing body* verrebbe meno al “patto sociale” e le conseguenze sarebbero anche a livello economico e reputazionale dell’istituto. I genitori, a loro volta, non potrebbero essere contenti di un servizio qualitativamente scadente offerto ai propri figli da una scuola da loro stessi governata. In sostanza, il sistema prevede una responsabilizzazione di tutte le componenti di governo della scuola talché queste siano spontaneamente spinte alla reciproca collaborazione.

---

<sup>117</sup> In tal senso, di veda REGUZZONI M., *La riforma degli organi collegiali della scuola*, in “*Aggiornamenti sociali*”, Dicembre 1981, pp. 733-734. L.A. sottolinea come il governo della scuola – cui l’istituzione degli organi collegiali è finalizzato – è “l’organizzazione della domanda d’educazione [...] espressa dai singoli individui [...] e della relativa risposta [...] formulata dagli insegnanti”. Ciò posto sostiene che lo Stato non abbia un monopolio nella gestione dell’educazione, ma che questo sia un “diritto e dovere di ciascuna delle componenti: i soggetti del diritto all’educazione, esprimendo i fini verso i quali orientare il processo di formazione; i “professionisti dell’educazione” [...] elaborando i mezzi necessari al conseguimento di quei fini”.

Secondario, ma non meno importante, è l'aspetto relativo a un'eventuale conferma dell'organo di governo: il *Governing body*, infatti, è responsabile – quasi come si trattasse di una responsabilità politica – del proprio operato nei confronti del corpo elettorale, l'intera comunità sociale e civica. Tale elemento di responsabilità manca nel sistema delineato dalla legge n. 477/1973 e dai decreti delegati e ciò è evidente in riferimento al Collegio dei docenti: quest'organo, infatti, pur avendo il monopolio nella determinazione dell'azione educativa, non risponde del proprio operato. Manca, dunque, quell'elemento di responsabilizzazione, sia dei genitori che dei docenti, che potrebbe far compiere quel “salto di qualità” necessario al sistema. Responsabilizzare i docenti comporterebbe una reale valorizzazione della professionalità della loro figura – quali soggetti portatori ed elaboratori di conoscenze – che, qualora rispondessero del loro operato, sarebbero incentivati a raggiungere i migliori risultati possibili. Per far funzionare questo sistema, lo si dovrebbe far affiancare da un regime d'incentivazione economica e d'avanzamento di carriera dei docenti in relazione ai risultati raggiunti, cosicché questi, nell'espletamento della loro attività, risultino stimolati da una duplice ragione.

I genitori, invece, posti all'interno di un organo elettivo e responsabile nei confronti dei propri elettori, risulterebbero stimolati anche alla sola partecipazione finalizzata alla mera consultazione: questi, infatti, sarebbero “obbligati” al corretto espletamento della loro funzione sia dalla responsabilità nei confronti del corpo elettorale sia nei confronti dei propri figli. Lo *status* di genitore quale componente di un organo collegiale va, dunque, “sviscerato” nella sua duplice dimensione sociale e familiare: egli è soggetto responsabile non solo dell'educazione del proprio figlio, ma anche nei confronti della società, per la funzione sociale che esso svolge come componente di un organo deputato alla programmazione e all'elaborazione di un servizio d'interesse sociale.

In un sistema così architettato, il modello di *check and balances* sembrerebbe meglio tarato alla funzione sociale svolta dalla scuola: i



principali artefici dell'azione educativa, infatti, risulterebbero stimolati a una proficua sinergia da incentivi di tipo personale, variamente declinati, che gli consentirebbero di raggiungere anche un'affermazione a livello personale.

## CAPITOLO III

### LA COLLEGIALITÀ NELLA SCUOLA AUTONOMA

#### 1. Il comparto scuola post l. 477/1973 e i “decreti delegati”: quadro normativo e prospettive di riforma

Il sistema nazionale d’istruzione presenta un *file rouge* che lo percorre dalla sua origine nella fase pre-unitaria – il cui riferimento normativo è il R.D. Lgs. 13 Novembre 1858, n. 3725, convertito in R.D. 28 Novembre 1861, n.347 (c.d. Legge Casati) – fino alla riforma degli anni Settanta del secolo scorso ad opera della legge 477/1973 e ai suoi “decreti delegati”: ci si riferisce alla crescente centralizzazione del sistema della P.I., data dall’esponentiale aumento dei compiti dell’apparato centrale e periferico dello Stato e dall’esautorazione di Comuni e Province di ogni potere in materia d’istruzione. L’entrata in vigore della Costituzione non mutava lo *status quo*, tanto da porre in difficoltà la stessa Amministrazione centrale nella gestione del “mastodontico” sistema costruito. Seguivano negli anni Sessanta e Settanta una serie di rivolte interne al sistema politico del Paese che coinvolgevano anche il comparto scuola: la nascita di una nuova idea di scuola quale servizio funzionale al progresso della società e strettamente collegata al mondo del lavoro cui seguivano le rivendicazioni di genitori e studenti di una “partecipazione democratica” alla scuola e, in opposizione, la richiesta dei docenti di una scuola simbolo del loro “autogoverno”. Che si fosse dinnanzi a un “momento di implosione” era evidente, così come era palese la necessità di una “devoluzione” di competenze dello Stato alla periferia, che tentasse di conciliare sia le richieste degli utenti di maggiore democraticità della scuola che quelle garantiste della libertà d’insegnamento avanzate dai docenti.

A ben vedere, il legislatore si trovava ad affrontare un problema che oramai connotava l'intera Pubblica Amministrazione, ossia una paralisi dell'Amministrazione centrale nell'esercitare con efficienza tutte le funzioni riversate al centro<sup>118</sup> tale da rendere urgente un dimensionamento delle sue funzioni, un decentramento delle stesse e il conseguente snellimento del suo apparato. L'idea del legislatore che l'istruzione fosse un compito dello Stato e la paura di poter perdere il controllo in un settore strategico del *Welfare State*, lo conduceva a riformare il settore della P.I. seguendo una duplice linea: "la linea istituzionale, diretta a valorizzare il ruolo delle autonomie locali e la linea partecipativa, diretta a sostituire, ai diversi livelli, la gestione prevalentemente burocratica con un'altra coinvolgente organi collegiali a carattere elettivo, sullo sfondo di una esaltazione del ruolo della cosiddetta comunità scolastica"<sup>119</sup>. Ne risultava un sistema formalmente mutato, ma sostanzialmente identico a quello precedente: da un lato, il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di "*istruzione artigiana e professionale*" e "*assistenza scolastica*" (operato con il D.P.R. 24 Luglio 1977, n. 616 in attuazione della delega contenuta all'art. 1, l. n. 382 del 1975) e, dall'altro, l'istituzione degli organi collegiali "finalizzati a realizzare la partecipazione nella gestione della scuola [...] dando alla scuola stessa i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica" (art. 5, l. 477/1973), non sembravano poter innovare radicalmente il sistema d'istruzione. Negli anni seguenti, dunque, si registrava il sostanziale fallimento della riforma, il cui emblema era una diffusa rinuncia – soprattutto da parte dei genitori e degli studenti – all'esercizio delle nuove prerogative. È, dunque, possibile affermare che la l. 477/1973 e i "decreti delegati" restituivano un'immagine del comparto scuola caratterizzato da una sostanziale limitazione delle autonomie, nonostante l'introduzione di alcuni

---

<sup>118</sup> Sulle ragioni che in Italia, sul finire del secolo XX, hanno condotto a un incontrollato flusso di funzioni verso il centro in materia d'istruzione si veda SANDULLI A., *Il sistema nazionale d'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 51-53.

<sup>119</sup> CALCERANO L., MARTINEZ Y CABRERA G., *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.

elementi di discontinuità – l’attribuzione di competenze agli Enti Locali, l’apertura alla “partecipazione democratica” alla vita scolastica da esercitare tramite gli organi collegiali – che potevano far ben sperare per una futura riforma in chiave autonomistica.

La sostanziale inutilità della riforma operata e, al contempo, l’introduzione di nuovi elementi – il conferimento di funzioni in materia d’istruzione alle Regioni e l’importanza data agli organi collegiali quali “nuovi organi di governo” della scuola – la cui potenzialità non venne fin da subito intuita, conducevano al diffondersi di un’idea ancora nuova e diversa della scuola da quella strettamente legata al progresso sociale che era stata alla base della riforma: negli anni Ottanta del secolo XX, infatti, iniziava l’elaborazione di una nuova idea strutturale del sistema di Pubblica Istruzione, basata sul policentrismo – volto, finalmente, a investire della gestione del servizio scolastico sia gli altri livelli di governo che le istituzioni scolastiche, quali “comunità sociali e civiche” dotate di autonomia – e su un nuovo ruolo del Ministero, non più organo di gestione ma organo dotato di funzioni strategiche, quali quelle d’indirizzo, di programmazione e di controllo. L’idea – già circolante poco prima della riforma operata dalla l. 477/1973 e poi divenuta esplicita – ruotava sulla valorizzazione delle autonomie locali, viste come livello più vicino ai cittadini cui collocare il servizio d’istruzione, in ossequio al riconoscimento delle stesse e del decentramento amministrativo ex. art. 5 Cost. Ci si trovava a un punto di “rottura della continuità che [...] ha sostanzialmente caratterizzato le vicende dell’amministrazione scolastica fin dall’istituzione del Ministero”<sup>120</sup> e le spinte in senso policentrico e autonomistico mal si conciliavano “con il dato di fondo su cui riposava quella continuità, quello dell’appartenenza della scuola all’apparato amministrativo dello Stato, e con la connessa concezione dell’istruzione come fine dello Stato”<sup>121</sup>. Il policentrismo – conferente maggiori funzioni in materia d’istruzione per Regioni ed Enti Locali e

---

<sup>120</sup> GIGANTE M., op. cit., pp.17-18.

<sup>121</sup> *Ibidem*

autonomia alle istituzioni scolastiche, in grado di valorizzarle come “centro gravitazionale di una serie di rapporti e relazioni con il mondo della produzione, le formazioni sociali e gli organismi istituzionali operanti in seno al contesto locale”<sup>122</sup> – e il nuovo ruolo del Ministero, quale organo d’indirizzo, programmazione e controllo, costituiscono i presupposti per una nuova struttura<sup>123</sup> della scuola – pronta ad accogliere le novità in chiave pluralista emerse dal dibattito pubblico – dai quali muovere nell’analisi della legge 59/1997 e dei successivi regolamenti attuativi, con uno sguardo alla riforma del Titolo V Cost., operata dalla l. cost. 18 Ottobre 2001, n. 3.

## 1.1 Il rapporto tra Stato-Regioni-Enti Locali all’esito della riforma della Pubblica Amministrazione

La nostra analisi adesso muoverà all’interno del quadro normativo risultante dalle nuove disposizioni normative che, all’esito del nuovo riparto di funzioni amministrative tra i vari livelli di governo territoriale, si sono susseguite sul tema. Nello specifico, si tenterà di fare chiarezza sui rapporti tra la l. 59/ 1997 e la riforma costituzionale operata dalla l. cost. n. 3/2001 e tra la l. 59/1997 e il D. Lgs. 112/1998 che individua le funzioni amministrative trasferite dal centro alla periferia e regola i rapporti tra i diversi *players* in gioco.

---

<sup>122</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 79.

<sup>123</sup> Sul punto si veda MORZENTI PELLEGRINI R., *L’autonomia scolastica: tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 11, nota 18. L’A. rileva che, nel novero di una più ampia riforma della P.A. perseguita dal legislatore con la l. 59/1997, il tratto distintivo della riforma operata dalla l. 59/1997 rispetto alla precedente sia non solo il riparto di competenze, ispirato al principio del decentramento delle funzioni, ma anche la revisione dell’apparato cui fa capo il servizio scolastico, in tal modo accompagnando gli elementi di novità a una riforma della struttura del sistema della P.I.

### 1.1.1. La legge 59/1997 e la riforma del Titolo V Cost.: il nuovo “incongruente” assetto della Pubblica Istruzione

Il sistema scolastico italiano negli anni Novanta del secolo XX presentava ancora un forte grado di centralizzazione, con il Ministero dotato di rilevanti poteri d'indirizzo, programmazione, controllo e gestione del servizio scolastico e una forte limitazione sia delle autonomie territoriali (Regioni, Province e Comuni) sia delle istituzioni scolastiche, destinatarie solo di una mera autonomia amministrativa. La riforma del 1973 non aveva dato gli esiti sperati e, anzi, si era rivelata come detonatore di ulteriori proteste e malcontenti interni alla scuola, talché era fondato il rischio di un'“implosione” del comparto scuola. È sulla scia della nuova idea di scuola, diffusasi subito dopo la fallimentare riforma degli anni Settanta, che il Ministro della P.I. Galloni presentava un disegno di legge<sup>124</sup> con cui si tentava di introdurre dei nuovi elementi<sup>125</sup> che facessero compiere l'insperato cambio di passo a tutto il comparto scuola, ma la proposta però non passava il vaglio parlamentare. I tempi per un cambio così radicale – considerato che nella proposta del Ministro Galloni si parlava dell'attribuzione di un'ampia autonomia alle Istituzioni scolastiche nell'ambito di un generale ridisegno delle funzioni da attribuire all'Amministrazione statale e alle autonomie territoriali – non erano ancora maturi, nonostante già prima della riforma del 1973 si parlasse di autonomia delle scuole e di riforma dell'apparato burocratico della P.I.

L'occasione di una riforma in tal senso era fornita dalla legge 24 Dicembre 1993, n. 537, il cui art. 4 conferiva una delega al Governo per

---

<sup>124</sup> D.D.L. 19 Gennaio 1989, n. 1531 recante “Norme sull'autonomia della scuole, sugli organi collegiali e sull'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione”. Sul punto si veda anche MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., p. 6 nota 2 in cui l'A. rileva che questo disegno sia stato ispirato da un'altra proposta, cd. “Bodrato”, datata 1981 in cui si parlava già, a pochi anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma del 1973, di maggiore autonomia delle scuole.

<sup>125</sup> Sul punto si veda MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., p.6, nota 3, in riferimento a POGGI A., *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 7. Sul punto si veda anche SANDULLI A., op. cit., p. 71.

riformare il settore scolastico in senso fortemente innovativo, data l'ampia autonomia da attribuire alle Istituzioni scolastiche accompagnata dall'ulteriore novità del conferimento della personalità giuridica alle stesse. La delega veniva infruttuosamente fatta cadere, ma aveva mosso le "viscere" del sistema scolastico, facendo venire meno l'ormai precario equilibrio su cui poggiava il sistema: è proprio dal disegno di un nuovo sistema della P.I. tratteggiato nella legge delega fatta cadere che il legislatore muoverà per ridisegnare il comparto scuola con la legge 15 Marzo 1997, n. 59 (cd. Legge Bassanini). La *ratio* della l. 59/1997 risiedeva nella necessità di conferire maggiore efficacia e trasparenza all'azione amministrativa, in ossequio a quanto disposto dall'art. 1 della l. 241/1990 sul procedimento amministrativo<sup>126</sup> e in risposta alle criticità che oramai da tempo connotavano l'azione della Pubblica Amministrazione, la cui cronica farraginosità, data la gran mole di funzioni assiegate a livello centrale, poteva essere risolta solo da una profonda riforma del settore pubblico<sup>127</sup>. In tal senso, la disciplina contenuta nella l. 59/1997 era ispirata ai principi di efficienza, economicità, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, anticipando ciò che avverrà con la riforma del titolo V Cost., ad opera della l. cost. n. 3/2001. Nello specifico, l'art. 1, co. 2, rovesciava il criterio per l'attribuzione delle funzioni amministrative, non più assegnate secondo il criterio del "parallelismo" tra funzioni legislative e funzioni amministrative, ma secondo i criteri di cui all'art. 4, co. 3, tra i quali quello di sussidiarietà (lett. a), cosicché erano le Regioni e gli Enti Locali i principali destinatari di "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", nonché del potere di dettare "la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1" (art. 2, co. 2).

Si evince, dunque, una nuova visione dell'apparato burocratico statale

---

<sup>126</sup> Secondo cui "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza [...]".

<sup>127</sup> In merito, GIANNINI M., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, 16 Novembre 1979.

– snello tanto nelle funzioni quanto nella composizione – e una particolare attenzione riguardo ai nuovi rapporti che verranno a instaurarsi tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali<sup>128</sup>.

Ai fini della nostra indagine occorre volgere l'attenzione all'art. 21, l. 59/1997 che dispone in materia d'istruzione e, più precisamente, ridisegna l'assetto delle Istituzioni scolastiche, conferendo loro l'autonomia scolastica e riconoscendone la personalità giuridica.

L'art. 21, co. 1 disegna una nuova forma d'Istituzione scolastica, estendendo agli istituti di ogni ordine e grado la "personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte" – agli stessi precedentemente conferita dalla l. 477/1973 – e "ampliando l'autonomia". Inoltre, lo stesso art. 21, co. 1 dispone, al fine di realizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che queste siano destinatarie delle "funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione", da esercitare nel rispetto del principio di unitarietà e dei programmi stabiliti a livello statale. I successivi co. 3 e 4 dispongono su un aspetto pregnante circa il conferimento di cui al co. 1: si tratta dei "requisiti dimensionali ottimali"<sup>129</sup> che ogni Istituzione scolastica deve possedere per essere destinataria dell'autonomia e della personalità giuridica di cui al co. 1 e delle prerogative che ne conseguono, ovverosia l'autonomia finanziaria (art. 21, co. 5), l'autonomia organizzativa (art. 21, co. 8), l'autonomia didattica (art. 21, co. 9) e l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo (art. 21, co. 10).

L'art. 21, dunque, restituisce l'idea di un sistema pluralista e policentrico, in cui le Istituzioni scolastiche sono individuate come luogo

---

<sup>128</sup> Sul punto, si veda MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., pp. 11-12. L'A. rileva nell'art. 12 l.59/1997 la norma cardine nella definizione del disegno del nuovo apparato burocratico statale "all'insegna di una corrispondenza effettiva tra struttura ed esercizio della funzione; si tratta [...] di una riorganizzazione che consenta di delineare le strutture organizzative in ragione delle funzioni loro affidate, invertendo la logica uniformante di strutture statali potenzialmente in grado di assolvere a qualunque compito".

<sup>129</sup> In merito, occorre ricordare che il DPR 18 Giugno 1998, n.233 ha indicato i parametri, i criteri e le procedure per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche.



d'elezione per la gestione del servizio scolastico – “in cui si svolge il processo formativo ed in cui opera la comunità formata da docenti, allievi e famiglie”<sup>130</sup> – da esercitare nel rispetto del principio unitario e delle prerogative di programmazione statale, nulla disponendo in merito a Regioni ed Enti Locali. L'incongruenza di tale sistema è evidente: se, infatti, la *ratio* della legge 59/1997 è quella di creare un sistema policentrico, basato sul potenziamento delle funzioni amministrative di Regioni ed Enti Locali e sul ridimensionamento dello Stato quale organo deputato alla sola programmazione e controllo, non si comprende perché la stessa legge, all'art. 21, descriva, in materia d'istruzione, il solo rapporto tra Stato e Istituzioni scolastiche, senza accennare al ruolo di Regioni ed Enti Locali.

Tale sistema, inoltre, pare poco conforme con quanto stabilito dalla l. cost. n. 3/2001 che modifica gli artt. 117 e 118 Cost. e disegna un sistema in cui le Regioni e gli Enti Locali sono fortemente valorizzati in merito all'esercizio sia della funzione legislativa che di quella amministrativa in materia d'istruzione. L'art. 117 Cost. stabilisce, infatti, un nuovo riparto di materie in cui può essere esercitata la funzione legislativa, prevedendo – diversamente dal precedente art. 117 Cost. – un *numerus clausus* di materie in cui lo Stato può legiferare in via esclusiva<sup>131</sup> (art. 117, co. 2), tra cui, alla lett. n), quella delle “norme generali sull'istruzione”; si indica, inoltre, un elenco di materie in cui Stato e Regioni sono chiamati a legiferare in concorrenza – con lo Stato che fissa i principi generali mentre alle Regioni è demandata la disciplina di dettaglio – (art. 117, co. 3), tra le quali vi è quella dell’“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. L'art. 117,

---

<sup>130</sup> MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., p. 7, in riferimento a GIGANTE M., *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. dir.*, 1994, p. 434.

<sup>131</sup> Sulla “esclusività” di tale potestà legislativa si veda MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., pp. 23-24. L'A. rileva come, dato il poco chiaro riparto delle materie in cui lo Stato debba esercitare la sua potestà legislativa esclusiva, è possibile che in alcune materie, tra cui le “norme generali sull'istruzione”, la legislazione statale “timidamente” richieda un'ulteriore disciplina regionale, mentre, in altri casi, possa “sconfinare” nelle materie di competenza delle Regioni.

infine, al co. 4 introduce una clausola residuale con cui è attribuita alle Regioni la potestà legislativa esclusiva (residuale) nelle materie non espressamente elencate nei due commi precedenti. Le Regioni, dunque, sono destinatarie – per mezzo di una disciplina, come si vedrà, poco limpida – della potestà di dettare una disciplina di dettaglio in materia d’istruzione, nel rispetto del doppio limite dell’autonomia scolastica e dei principi fondamentali stabiliti con legge statale (art. 117, co. 3).

Il limite dell’autonomia scolastica ex. art. 117, co. 3 poneva non pochi dubbi interpretativi: questo, infatti, oltre che garantire una copertura costituzionale all’autonomia scolastica – per la prima volta nel nostro ordinamento – funge anche da limite all’esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni, private della possibilità di legiferare in merito a un profilo così importante in materia d’istruzione: se così non fosse, infatti, sarebbe possibile la presenza di tante tipologie di autonomia scolastica quante sono le Regioni nel nostro ordinamento, con una grave limitazione del principio di unitarietà del sistema nazionale d’istruzione. Alla luce di ciò, il quesito circa la titolarità di una competenza legislativa in materia di autonomia – vista l’assenza di una espressa statuizione sul punto – è stato risolto in via interpretativa in favore di una riserva di legge implicita a tutela dell’unitarietà normativa in materia di autonomia, vista anche l’importanza di tale istituto in materia d’istruzione<sup>132</sup>.

Un ulteriore profilo poco chiaro afferisce alla distinzione tra “norme generali sull’istruzione” (art. 117, co. 2, lett. n) e “principi fondamentali” (art. 117, co. 3). L’architettura costituzionale in materia d’istruzione è costruita in maniera tale da garantire un’unitarietà interna al sistema d’istruzione, ragion per cui allo Stato è lasciata la potestà legislativa esclusiva nel determinare le “norme generali d’istruzione”, mentre nella materia “istruzione”, ripartita tra Stato e Regioni all’art. 117, co. 3, il primo determina i “principi fondamentali” cui le Regioni devono attenersi nel dettare la disciplina di

---

<sup>132</sup> In tal senso, si veda CATELANI. A e FALANGA M., *La scuola pubblica in Italia*, La Scuola, Brescia, 2011, pp. 125-127.

dettaglio.

Chiarita tale distinzione, resta da stabilire l'area in cui si muovono norme generali e principi fondamentali: il quesito va risolto nel senso che mentre "le norme generali hanno ad oggetto l'architettura del sistema nazionale d'istruzione [...] i principi fondamentali ineriscono a tutto ciò che nel sistema d'istruzione riguarda i profili in cui sono coinvolti diritti e doveri"<sup>133</sup>. Parimenti, l'affidamento al legislatore statale dell'onere di determinare sia i principi che le norme generali non implica alcuna estromissione da parte delle Regioni nella determinazione degli stessi: è, infatti, lo stesso sistema policentrico disegnato dalla Carta costituzionale che richiede e favorisce una sinergia in tale attività tra Stato e Regioni<sup>134</sup>.

Un ulteriore quesito è quello relativo alla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (d'ora in avanti LEP) che lo Stato, insignito della potestà legislativa esclusiva in materia ex art. 117, co. 2, deve garantire su tutto il territorio nazionale. Posta l'intrinseca natura federalista del nostro sistema istituzionale, connotato da un'indefettibile tendenza alla differenziazione, la Carta conferisce l'onere allo Stato di mantenere sia l'unitarietà della Repubblica (art. 5, Cost.) sia l'eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini (art. 3, co. 2 Cost.) per il tramite della determinazione dei "livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali" costituzionalmente garantiti. Mutuando tale ragionamento in materia d'istruzione, tale settore presenta un fattore – l'autonomia scolastica – di possibile differenziazione nel godimento del diritto all'istruzione che, solo se ricondotto entro "ranghi unitari", comporterebbe una "diversità accettabile"<sup>135</sup> nel godimento dei diritti fondamentali in materia. Appare,

---

<sup>133</sup> ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, Roma, 2003, pp. 15-19. Sul punto, si veda anche SANDULLI A., op. cit., pp. 101-105; MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., pp. 24-37. Si veda inoltre *Corte Cost.*, sent. 2 Luglio 2009, n. 200 in *Giur. cost.*, 2009, fasc. 4, p. 2316 nota di CARLASSARE L. in cui si rileva come la stessa Corte, inoltre, annoveri tra le "norme generale sull'istruzione" la disciplina relativa all'"autonomia delle istituzioni scolastiche".

<sup>134</sup> ASTRID, op. cit., p. 17.

<sup>135</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 128.

dunque, comprensibile che lo Stato, oltre che destinatario del compito di determinare “norme generali d’istruzione” (art. 117, co. 2) e “principi fondamentali” (art. 117, co. 3), sia onerato del compito di determinare i LEP (art. 117, co. 2), determinando, sostanzialmente, i “contenuti essenziali” di tali diritti, ovverosia la “giusta misura della prestazione da garantire a tutti, sull’intero territorio nazionale, in quanto intrinseca all’essenza stessa di un diritto civile o sociale”<sup>136</sup>.

L’art. 118 Cost., invece, è l’applicazione plastica del rovesciamento sopracitato in merito al criterio di attribuzione delle funzioni amministrative: il previgente criterio del “parallelismo” – secondo il quale le funzioni amministrative erano conferite a livello territoriale in cui era esercitata la corrispondente funzione legislativa – è sostituito con quello di sussidiarietà che individua il Comune quale livello di *default* dove allocare le funzioni amministrative. Resta, in ogni caso, salva la possibilità di un’attrazione di queste competenze presso il livello territoriale più alto (dalle Province, passando per le Città metropolitane e le Regioni e giungendo allo Stato) qualora il Comune non si dimostri idoneo all’esercizio di tale funzione. La soluzione prospettata dall’art. 21, l. 59/1997, pare, anche qui, solo parzialmente conforme al disegno del rinnovato art. 118: se, infatti, l’art. 21 “privilegia” il rapporto tra Stato e Istituzioni scolastiche, individuando queste ultime quale livello d’elezione cui attribuire le funzioni amministrative in materia d’istruzione (la gestione del servizio scolastico), nulla dispone in merito alle Regioni e agli Enti Locali che, in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, potrebbero essere destinatari della stessa funzione che il Comune (*rectius* l’Istituzione scolastica) non sarebbe idoneo ad esercitare. Da notare, peraltro, la peculiare applicazione che dell’art. 118 Cost. viene fatta in materia d’istruzione, posto che non è il Comune – autonomia territoriale – ad essere l’affidatario della funzione di gestione di servizio scolastico, bensì l’istituzione scolastica, ente non territoriale ed estraneo a qualunque circolo

---

<sup>136</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 133.

politico che ne legittimi l'esercizio di una funzione pubblica.

Alla luce di quanto detto, è possibile affermare che l'art. 21 disegni un sistema "a due velocità" che valorizza solo il rapporto tra Stato e Istituzioni scolastiche e, conseguentemente, pone in posizione subordinata Regioni ed Enti Locali. Pertanto, i primi due soggetti sono chiamati a determinare concretamente la politica in materia d'istruzione scolastica, mentre i secondi sono destinatari delle funzioni residuali, non attribuite né allo Stato né alle Istituzioni scolastiche, risultando, quindi, sprovvisti di funzioni apicali in materia<sup>137</sup>.

### 1.1.2. L'art. 21, l. 59/1997 e il D. Lgs. 112/1998

Osservata l'insoddisfacente soluzione normativa prospettata dall'art. 21 della l. 59/1997 – in relazione al complessivo disegno della Pubblica Amministrazione dalla stessa tratteggiato e da quello costituzionale, che con la l. cost. 3/2001 ha sostanzialmente confermato quanto previsto dalla l. 59/1997 in merito al riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali – occorre continuare l'analisi dell'art. 21, norma che più inerisce all'oggetto della nostra indagine – l'Istituzione scolastica – e, specificamente, agli effetti che tale normativa ha prodotto nel settore dell'Istruzione Pubblica.

L'art. 21, co. 1 tratteggia il rapporto intercorrente tra Stato e Istituzioni scolastiche in materia d'istruzione, delimitando i confini del raggio d'azione dei due *players* e, nello specifico, conferendo alle Istituzioni scolastiche un ruolo operativo molto ampio inerente la gestione del servizio scolastico, residuando, invece, in capo allo Stato, le funzioni "strategiche" di programmazione e controllo del servizio scolastico stesso. L'art. 21, co. 1 dispone che, al fine di realizzare l'autonomia scolastica nel sistema

---

<sup>137</sup> SANDULLI A., op. cit., pp. 76-79. L'A., tra le possibili ragioni che possono aver condotto a un tale disegno, individua anche l'incertezza del legislatore dell'epoca circa i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

d'istruzione, le Istituzioni scolastiche siano destinatarie delle “funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione”, nonché che alle stesse sia estesa la “personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte”<sup>138</sup>. Viene, inoltre, ampliata la loro autonomia – sia oggettivamente, rispetto al precedente disegno della l. 477/1973 che destinava una mera autonomia amministrativa ex art. 25, che soggettivamente, in precedenza riconosciuta solo ai soggetti di cui all'art. 33, co. 6, Cost. Restano salvi “i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio” (fissati dallo Stato in via esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. m) e “gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato”. Ne consegue che le Istituzioni scolastiche, “entificate” con il riconoscimento della personalità giuridica, siano dotate di un ampio potere di autonomia da esercitare nei limiti ed entro gli obiettivi del sistema nazionale fissati a livello statale, cosicché sembrano essere quasi svincolate dallo strapotere statale che, fin dalla sua origine, caratterizzava il sistema dell'istruzione.

Per una completa rassegna, occorre anche analizzare come il legislatore abbia ripartito le funzioni tra Stato, Regioni ed Enti Locali, non solo per comprendere i rapporti intercorrenti tra tali soggetti in materia, ma soprattutto per verificare quali compiti siano sostanzialmente residuati in capo allo Stato e, conseguentemente, se sia possibile parlare di una vera autonomia delle Istituzioni scolastiche. Per risolvere tale questione occorre analizzare il d. lgs. 31 Marzo 1998, n. 112, emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 59/1997 e disciplinante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni, Province, Comuni e alle autonomie funzionali (tra le quali, come si vedrà, rientra l'Istituzione scolastica). L'art. 1, nell'individuare l'oggetto di disciplina del decreto legislativo, prevede al co. 3 il conferimento a favore di Regioni ed Enti Locali – nelle

---

<sup>138</sup> La l. 477/1973 riconosceva già la personalità giuridica agli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte.

materie loro trasferite ai sensi dello stesso decreto – di “funzioni legislative o normative” da esercitare nei limiti di quanto disposto all’art. 117 Cost. L’art. 3, a sua volta, pone l’onere in capo ad ogni Regione di determinare “le funzioni amministrative che richiedono l’unitario esercizio a livello regionale” e per quelle che non lo richiedessero, le stesse Regioni, in base al principio di sussidiarietà, “attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni” (art. 3, co. 2). Rileva, anche in tal caso, una conformità di tali norme alla *ratio* della l. 59/1997 – intenzionata a perseguire una maggiore efficienza dell’azione amministrativa tramite il decentramento delle funzioni e la razionalizzazione dell’apparato dell’Amministrazione –, ma in palese contrasto con il residuale ruolo alle stesse affidato dall’art. 21, l. 59/1997.

Evidenziata quest’ulteriore incongruenza, occorre analizzare il titolo IV, capo III del d. lgs. 112/98, rubricato “Istruzione scolastica”, al fine di verificare quali competenze in materia d’istruzione il legislatore abbia trasferito dallo Stato a Regioni ed Enti Locali.

L’art. 135 individua l’oggetto del trasferimento (“programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico”) definito dal successivo art. 136, co. 1 in termini di “insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione”. Tali funzioni sono esplicitate al successivo art. 136, co. 2, contenente un elenco non esaustivo e integrato dal successivo art. 138, co. 1: dalla lettura combinata di tali norme, è possibile stabilire che le Regioni siano destinatarie di funzioni di primo ordine, quali “la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale” (art. 138, co. 1, lett. a), “la programmazione della rete scolastica” (art. 138, co. 1, lett. b) e “l’attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale” (art. 136, co. 2, lett. b).

Il successivo art. 139, co. 1-2, invece, individua le funzioni trasferite in favore di Province e Comuni, precisando che le funzioni di cui al co. 1 vengono esercitate dalle Province in relazione all’istituzione secondaria e dai Comuni in relazione ai residuanti ordini e gradi d’istruzione, mentre le

funzioni di cui al co. 2 spettano ai Comuni, di concerto con comunità montane e Province, secondo l'ordine e grado d'istruzione di competenza e anche d'intesa con le Istituzioni scolastiche. Restano salve, al co. 1, le funzioni di cui all'art. 137, rubricato "Competenze dello Stato", il quale è destinatario di "compiti e funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, [...] funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche".

Il disegno che ne segue è di un duplice contrasto con quanto disposto dalla l. 59/1997: *in primis*, sussiste un contrasto tra il capo III, d. lgs. 112/1998 e la *ratio* stessa della l. 59/1997 – finalizzata ad alleggerire l'Amministrazione statale, privandola di tutte le funzioni da esercitare non strettamente a livello statale e diminuendo il suo apparato – il cui obiettivo sembra pregiudicato dai poteri conferiti dall'art. 137 allo Stato in materia d'istruzione e dalla mancata soppressione dell'apparato burocratico statale<sup>139</sup>. I poteri di cui all'art. 137 sembrano, infatti, conferire allo Stato più di una posizione strategica, d'indirizzo e di controllo, con possibile sconfinamento nella gestione del servizio scolastico, data l'importante funzione di gestione delle risorse finanziarie e umane in capo all'Amministrazione statale. *In secundis*, si rileva un contrasto tra quanto disposto all'art. 21 l. 59/1997 – che privilegiava il rapporto Stato-Istituzioni scolastiche, relegando in secondo piano le Regioni e gli Enti Locali – e quanto previsto dal d. lgs. 112/1998 sia in materia di principi (artt. 1 e 3) che nello specifico titolo IV, capo III, dedicato

---

<sup>139</sup> Cfr. d. lgs 30 Luglio 1999, n. 300, "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 Marzo 1997, n. 59". Con tale norma il legislatore sembra essere andato contro l'obiettivo di razionalizzazione delle funzioni e dell'apparato centrale, conferendo ancora ulteriori funzioni rispetto al passato in favore del Ministero (artt. 49,50), nonché sostituendo i precedenti organi di amministrazione periferica (le sovrintendenze scolastiche regionali e i provveditorati agli studi) con altri organi, gli uffici scolastici regionali, individuati quali "autonomi centri di responsabilità amministrativa" (art. 75, co. 3) cui sono attribuite funzioni di primo ordine quali "reclutamento e mobilità del personale scolastico" e "assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche".



all'istruzione scolastica (artt. 135, 136, 138, 139), dove Regioni ed Enti Locali sono insigniti di funzioni cruciali sul profilo organizzativo della gestione del servizio scolastico affidato alle Istituzioni scolastiche, operando da organo di supporto dal punto di vista logistico, al fine di “consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione” da parte delle Istituzioni scolastiche stesse.

Rilevate queste ulteriori discrasie normative, è possibile affermare che – a seguito della riforma operata con l. 59/1997 e al netto dell'atto normativo (d. lgs. 112/98) che regola il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, agli Enti Locali e alle autonomie funzionali e i rapporti che ne conseguono – il comparto scuola risulti ancora fortemente ancorato all'Amministrazione centrale che, in virtù dei poteri affidatagli dal quadro normativo, continua a svolgere un ruolo di rilevante importanza all'interno del settore della Pubblica Istruzione. Ciò risulta maggiormente acuito dal fatto che le Regioni e gli Enti Locali siano destinatari di funzioni programmatiche non accompagnate dagli strumenti necessari per esercitarle: ci si riferisce alla funzione di determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie e del personale alle scuole, funzionali a un'attività di programmazione, risultando in tal modo limitato il ruolo degli stessi enti territoriali nel comparto scuola. Queste funzioni, infatti, sono escluse<sup>140</sup> dal trasferimento dallo Stato alle Regioni (art. 137 d. lgs. 112/1998), risultando lo Stato destinatario non solo del potere di programmazione, controllo e valutazione, ma anche di poteri sconfinanti nella gestione dello stesso servizio, dato il conferimento ai nuovi organi periferici statali di provvedere in merito a un profilo fondamentale del servizio scolastico, la gestione delle risorse finanziarie e del personale docente<sup>141</sup>. In tal modo, viene a verificarsi una “reviviscenza del governo centrale della scuola”<sup>142</sup>, che opera la sua pressione sulle autonomie a un

---

<sup>140</sup> In merito, occorre osservare che il legislatore avesse già previsto il mantenimento tra le funzioni statali di quella relativa allo “stato giuridico del personale” (art. 1, co. 3, lett. q, l. 59/97), disattendendo la *ratio* della stessa legge.

<sup>141</sup> Cfr. nota 21.

<sup>142</sup> SANDULLI A., op. cit., p.91.

duplice livello, centrale e periferico, tantoché si sostiene la creazione di un “apparato ministeriale periferico”<sup>143</sup> a capo del settore istruzione presso il livello periferico di governo.

## 1.2. L'autonomia delle Istituzioni scolastiche: art. 21, l. 59/97 e il D.P.R. 275/1999

L'autonomia scolastica e la personalità giuridica rappresentano la maggiore cifra caratterizzante il nuovo sistema scolastico, ma non secondario è il collegamento di tale autonomia con la qualifica dirigenziale del capo d'istituto (art. 21, co. 16), elemento volto a introdurre una visione aziendalistica all'interno della scuola, finalizzata a ottenere una maggiore efficienza nell'erogazione del servizio.

Preliminarmente all'analisi delle varie sfaccettature in cui si esplica l'autonomia scolastica, occorre analizzare e intendere il significato di autonomia – tentando di contestualizzarlo all'interno del sistema e del quadro normativo in cui si colloca – nonché individuare gli effetti del conferimento della personalità giuridica, elemento che, dal punto di vista soggettivo, arricchisce il conferimento dell'autonomia scolastica.

Il riconoscimento della personalità giuridica costituisce il presupposto essenziale che consente all'istituto scolastico di esercitare l'autonomia conferitagli. Tramite tale processo di “entificazione”, infatti, l'istituto scolastico diviene centro d'imputazione soggettiva di diritti e d'obblighi, godendo di autonomia patrimoniale, di una dotazione finanziaria (art. 21, co. 5, l. 59/1997) e potendo accettare donazioni, eredità e legati (art. 21, co. 6, l. 59/1997). Il conferimento della personalità giuridica e dell'autonomia è subordinato all'acquisto dei “requisiti dimensionali ottimali” (art. 21, co. 4, l.

---

<sup>143</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 90.

59/1997), “individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali e alla tipologia dei settori di istruzione” (art. 21, co. 3, l. 59/1997) e fissati dal D.P.R. 233/1998. In tal modo, si riorganizza la rete scolastica, ponendo le Istituzioni scolastiche in una posizione ottimale per garantire agli utenti “una più agevole fruizione del servizio d’istruzione” (art. 21, co. 3, l. 59/1997) e nella possibilità di interagire con gli altri soggetti istituzionali “promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione” (art. 1, D.P.R. 275/1999). Alla luce di quanto osservato, è possibile affermare che la personalità giuridica (e l’autonomia scolastica) sia funzionale alla corretta erogazione del servizio scolastico, conducendo a un efficientamento quali-quantitativo dell’apparato a ciò preposto, così da poter raggiungere “dimensioni idonee a garantire l’equilibrio ottimale tra domanda di istruzione e organizzazione dell’offerta formativa” (art. 2, co. 1, D.P.R. 233/1998) e al continuo rinnovamento, favorito dall’interazione con i soggetti istituzionali operanti nel medesimo ambito territoriale.

Passando poi all’analisi del termine autonomia, questo indica il diritto e la capacità di un organismo di amministrarsi da sé e autodeterminarsi, seppur nell’ambito di un sistema che controlli e verifichi la legittimità del suo operato. In tal senso, dunque, autonomia significa operare, seppur all’interno di un sistema, senza ricevere ingerenze dai componenti di tale sistema, essendo questi ultimi legittimati solo a compiere un controllo di conformità dell’azione dell’organo autonomo agli obiettivi fissati dal vertice del sistema e verso i quali il sistema stesso tende. Tale definizione, quindi, implica una piena facoltà della comunità sociale e, specificamente, degli organi collegiali che la rappresentano – organi preposti alla gestione del servizio tramite la struttura dell’istituto – di poter autodeterminare la propria azione – adattandola alle concrete esigenze dei fruitori del servizio dalle stesse reso – nel rispetto degli obiettivi di sistema fissati a livello apicale, con la garanzia di nessuna ingerenza esterna sul suo operato, fatto salvo il potere di controllo per verificare la conformità della sua azione agli obiettivi di sistema. Ciò pare

una vera e propria “rivoluzione copernicana” nel settore della scuola, pronto a registrare uno scollamento tra Stato e Istituzione scolastica e tra Stato e il servizio d’istruzione, quest’ultimo lasciato nelle mani del nuovo “centro gravitazionale” del settore, l’Istituto scolastico.

Rilevata l’importanza di tale istituto e dei suoi possibili effetti nel settore scolastico, si comprendono le motivazioni che hanno spinto il legislatore a sottrarre l’autonomia scolastica dalle materie di esercizio della potestà legislativa concorrente – escludendo qualunque possibilità di legiferare in materia per le Regioni – e ad affidare alla legislazione statale la disciplina dell’autonomia. Resta inteso che il potere esclusivo dello Stato in materia non implica che lo stesso sia da esercitare senza limiti: la Corte Costituzionale, nella sentenza 13 Gennaio 2004, n. 13, affermava che l’autonomia scolastica non potesse configurarsi “nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige[sse] soltanto che a tali istituzioni [fossero] lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente, non [potessero] pregiudicare”. La Corte, quindi, risolve con tale espressione una serie di problemi inerenti l’istituto dell’autonomia scolastica, specificamente sia i limiti dell’azione legislativa statale e regionale – chiarendo i rapporti tra questi due soggetti in merito all’autonomia scolastica – sia identificando l’autonomia scolastica quali “adeguati spazi” da lasciare alle Istituzioni scolastiche.

Per afferrare la sostanza dell’autonomia scolastica, occorre, quindi, interrogarsi sul significato di “adeguati spazi” e l’oggetto riguardo il quale tale adeguatezza deve essere garantita. La Corte lega l’adeguatezza agli spazi delle Istituzioni scolastiche nei quali un’ingerenza statale o regionale sarebbe mal tollerata: volendo compiere un’interpretazione sistematica e funzionale della pronuncia, dovrebbe ritenersi che per “spazi” la Corte intendesse l’area in cui opera l’Istituzione scolastica e dove esercita la propria funzione attribuitale dall’ordinamento. L’adeguatezza degli spazi, dunque, va verificata in merito alla funzione che l’Istituzione scolastica esercita, ossia la

funzione didattico-educativa. Ciò consente, dunque, di poter affermare che l'Istituzione scolastica sia destinataria non di una semplice autonomia scolastica, ma di un'autonomia "funzionale" che, slegandola da ingerenze esterne, le consenta di meglio adattarsi per il perseguimento dei propri fini istituzionali, talché il termine "autonomia funzionale" identifica lo stesso istituto, sintetizzandone il profilo soggettivo e oggettivo.

Ciò detto, va inteso che l'autonomia funzionale consente all'istituto scolastico di potersi autogovernare per il raggiungimento di un fine pubblico predeterminato dalla legge: se così non fosse, infatti, si rischierebbe di attribuire all'ente scolastico un'autonomia di stampo privatistico, tipica di un ente privato che agisce per il perseguimento di fini propri, autonomamente determinati e non rilevanti per il sistema<sup>144</sup>. L'autonomia scolastica, invece, si traduce in una facoltà di autodeterminarsi per il raggiungimento di finalità pubblicistiche predeterminate dalla legge. Così strutturata, l'autonomia è ricondotta nell'alveo di un sistema unitario (il sistema nazionale d'istruzione), in ossequio al principio di unità e indivisibilità della Repubblica ex. art. 5 Cost. Si rileva, inoltre, che la locuzione "autonomia funzionale" consenta di distinguere le istituzioni scolastiche dagli altri enti territoriali, identificati come autonomie territoriali, la cui differenza si rinviene nel diverso titolo che legittima i soggetti a esercitare la funzione loro riconosciuta<sup>145</sup>. In merito alla qualificazione dell'istituto scolastico quale "autonomia funzionale", occorre precisare come la l. 59/1997 disegni un sistema in cui destinatari delle funzioni siano anche le autonomie funzionali, operanti a livello locale data la loro posizione mediale tra i Comuni e i soggetti privati. Considerata l'istruzione non delegabile ai soggetti privati e neanche ai Comuni, il livello delle autonomie funzionali è parso essere il più adeguato al fine di un corretto esercizio di tale funzione, così comportando la

---

<sup>144</sup> In tal senso, si veda CATELANI A., FALANGA M., op. cit., pp. 134-139, dove viene evidenziato che una possibile confusione tra autonomia pubblica e autonomia privata possa essere causata dalla nuova idea manageriale della scuola conseguente alla qualifica dirigenziale del capo d'istituto.

<sup>145</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 170.

qualificazione dell'istituto quale autonomia funzionale che, interagendo con gli enti locali più vicini, si fa anche portavoce e rappresentante degli interessi della comunità cui è capo la comunità scolastica. Unico *vulnus* di tale costruzione sta nel fatto che il destinatario dell'autonomia funzionale risponde, di regola, alla comunità cui è a capo e proprio per tale motivo la rappresenta. L'istituzione scolastica difetta, parzialmente, di tali requisiti: il dirigente scolastico, posto a capo dell'istituzione scolastica, non è espressione della comunità scolastica, la quale elegge i propri rappresentanti ma non il dirigente che, dunque, non risponde nei confronti della collettività, dato che non la rappresenta; ne consegue che il dirigente risponda nei confronti dello Stato e, specificamente, nei confronti dell'Ufficio scolastico regionale. La definizione classica di "autonomia funzionale", dunque, è poco aderente all'istituzione scolastica, dovendo discernere tale definizione restrittiva – caratterizzata dalla responsabilità interna e dalla rappresentatività dei vertici – da una più ampia, consistente "nella capacità dell'ente di essere attributario di funzioni amministrative proprie afferenti ad uno specifico settore, sottratte, pertanto, alla titolarità degli enti pubblici territoriali"<sup>146</sup>.

Ciò detto, occorre indagare i vari profili in cui si esplica l'autonomia scolastica: ci si riferisce all'autonomia finanziaria (art. 21, co. 5, l. 59/1997), l'autonomia organizzativa (art. 21, co. 8, l. 59/1997), l'autonomia didattica (art. 21, co. 9, l. 59/1997) e l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo (art. 21, co. 10, l. 59/1997). L'autonomia organizzativa è introdotta al fine di poter garantire "flessibilità, diversificazione, efficienza ed efficacia del servizio scolastico [...] e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture" (art. 21, co. 8, l. 59/1997). Tali criteri devono, nello specifico, guidare "gli adattamenti del calendario scolastico [...] in relazione alle esigenze derivanti dal Piano dell'offerta formativa" (art. 5, co. 2, D.P.R. 275/1999) – nel limite delle funzioni della Regione in materia ex art. 138, co. 1, lett. d) del d. lgs. 112/1998 –, la determinazione dell'"orario complessivo del curriculum", fermi

---

<sup>146</sup> SANDULLI A., op. cit. p. 176.

restando “l’articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale” determinati a livello statale (art. 5, co. 3, D.P.R. 275/1999) e nella “possibilità di diversificare l’utilizzo dei docenti [...] in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel piano dell’offerta formativa” (art. 5, co. 4, D.P.R. 275/1999). Ciò, dunque, consente al singolo istituto di potersi organizzare in maniera flessibile in base alle esigenze della comunità scolastica, così da risultare idoneo a erogare in maniera efficiente il servizio scolastico. Per raggiungere tale obiettivo, infatti, pare indispensabile la possibilità di modificarsi continuamente e in base alle esigenze concrete, essendo, difatti, possibile identificare nell’autonomia organizzativa la possibilità di “mutare pelle” ogni qualvolta le esigenze lo richiedano. Le norme in proposito non mancano di confinare l’esercizio di tale autonomia al rispetto di quanto disposto a livello nazionale, limitandola e rendendola meno ampia di quanto sembri dalla lettura delle norme che la regolano.

Strettamente connessa è l’autonomia didattica di cui all’ art. 21, co. 9, l. 59/1997, vero fulcro tra le varie esplicitazioni dell’autonomia scolastica. Questa consente all’istituto scolastico di poter liberamente scegliere “metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento [...] e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l’eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi” (art. 21, co. 9, l. 59/1997). Si tratta, dunque, di un’autonomia strettamente inerente la funzione istituzionale didattico-educativa di ogni istituto che, riconoscendo e valorizzando le diversità e le potenzialità di ogni studente, rende flessibili le proprie scelte a ogni esigenza concreta, ai fini del raggiungimento del successo formativo (art. 4, co. 1, D.P.R 275/1999). Difatti, è consentita una “personalizzazione”<sup>147</sup> del servizio didattico-educativo, la cui massima espressione consiste nell’elaborazione del Piano dell’Offerta Formativa (POF) – oggi sostituito, a seguito della modifica apportata all’art. 3, D.P.R.

---

<sup>147</sup> MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., p. 144 in riferimento a ZACCARIA R., *le ragioni dell’autonomia scolastica*, in “Rivista dell’istruzione”, 1998, p. 23.

275/1999 dall'art. 1, co. 14, l. 107/2015, dal Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) – nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere e in via funzionale al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, data la predisposizione a livello statale di strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi (art. 21, co. 9, l. 59/1997). Plastica espressione di tale “flessibilizzazione” è il potere per le Istituzioni scolastiche di determinare, all'interno del PTOF e secondo la propria quota pari al 20% del piano di studi, il curriculum obbligatorio per i propri alunni, integrando la quota di curriculum stabilita a livello nazionale (art. 8, D.P.R. 275/1999). Ancillare, ma non meno importante, è la possibilità di realizzare “ampliamenti dell'offerta formativa” per la realizzazione di forme di assistenza scolastica e di formazione professionale non più estranee, ma all'interno della generale attività d'istruzione scolastica<sup>148</sup> (art. 21, co. 10, l. 59/1997).

Lo stesso art. 21, al co. 10 riconosce un'ulteriore forma di autonomia, strettamente connessa a quella organizzativa e didattica: si tratta dell'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, la quale consente a ogni istituto di poter reperire nuove informazioni in merito all'attività istituzionale svolta, svilupparla e applicarla in via sperimentale all'interno del proprio istituto. Si tratta di una funzione di primo ordine, data la possibilità di raccogliere dati utili e diminuire un'asimmetria informativa relativa con i destinatari del servizio reso: questo, difatti, è il solo modo in cui la scuola può efficacemente praticare la facoltà di “perpetua mutazione” ed elevare la qualità del servizio scolastico, obiettivo cui è finalizzata l'introduzione dell'autonomia nel comparto scuola. L'autonomia finanziaria consente all'ente scolastico di essere destinatario di una “dotazione finanziaria essenziale”, suddivisa in “assegnazione ordinaria” e “assegnazione perequativa” ed attribuita “senza altro vincolo di destinazione che quello

---

<sup>148</sup> In tal senso, si veda SANDULLI A., op. cit., pp. 180-181.



dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento dell'attività d'istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola". Tale autonomia, dunque, si risolve in un'autonomia di spesa per la scuola, da esercitare per il perseguimento dei propri fini istituzionali e contabilizzata in un bilancio autonomo da quello dello Stato, nonché nella possibilità di reperire ulteriori fondi, diversi da quelli statali.

Nulla, invece, è disposto in merito a un possibile concorso da parte delle Istituzioni scolastiche nella determinazione delle risorse finanziarie. Queste, infatti, sono determinate a livello statale e le somme così determinate sono ripartite "su base regionale" (art. 6, co. 1, D.P.R. 233/1998) "dai dirigenti degli uffici periferici dell'amministrazione scolastica" (art. 6, co. 2, D.P.R. 233/1998). Le Istituzioni scolastiche, inoltre, godono di un'autonomia contabile, per la quale è disposta la predisposizione di un apposito regolamento<sup>149</sup> che disciplini l'esplicarsi di tale autonomia (art. 14, co. 3, D.P.R. 275/1999). Se non fosse per l'autonomia contabile – tra l'altro limitata dalla precisa disciplina dettata dal d.i. n. 44/2001, oggi novellato dal D.I. n. 129/2018 – e per la possibilità di autofinanziarsi – reperendo risorse presso fonti diverse da quella statale – la nuova disciplina sembrerebbe conferire all'istituto scolastico gli stessi poteri che in precedenza possedeva ex art. 25 D.P.R. 416/1974. Posto che le risorse erogate dallo Stato sono per la maggior parte assorbite da spese inderogabili, in sostanza poca parte delle stesse risorse può essere utilizzata diversamente, ma pur sempre nel raggiungimento dei fini istituzionali. L'autonomia scolastica così strutturata sembra essere molto limitata data la mancanza di facoltà dell'istituzione scolastica di poter incidere su due aspetti – il reclutamento del personale e la determinazione delle risorse finanziarie – fondamentali per l'esplicarsi dell'autonomia stessa, intesa come capacità di organizzarsi per il raggiungimento di un fine

---

<sup>149</sup> La disciplina regolamentare, nello specifico, è stata adottata con il decreto interministeriale 11 Febbraio 2001, n. 44, il quale individua nelle risorse trasmesse dallo Stato e in quelle reperite autonomamente le risorse a disposizione dell'ente scolastico, nonché riconosce piena capacità negoziale dell'istituto scolastico, legittimandone la posizione di tutti gli atti – non solo di diritto pubblico, ma anche di diritto privato – "per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali" (art. 31, d.i. 11 Febbraio 2001, n. 44).

determinato. Non si comprende, infatti, come l'istituto scolastico possa organizzare, secondo un'ottica aziendalistica, la propria attività senza poter determinare gli strumenti funzionali all'esercizio dell'attività stessa: l'imprenditore – figura cui il legislatore s'ispira nel disegno del dirigente scolastico – dispone, di regola, di fondi propri, da lui posseduti e la cui quantità da destinare allo svolgimento della sua attività sono dallo stesso determinati, così come gli stessi strumenti per svolgere l'attività imprenditoriale. L'Istituzione scolastica, invece, sembra sprovvista di tali facoltà, sembrando destinataria del solo potere di gestire le risorse, finanziarie e umane, messe a sua disposizione dall'amministrazione statale periferica.

Quanto detto permette di rilevare alcuni motivi che ostano alla configurazione della scuola in termini pienamente autonomistici: *in primis*, la difficoltà di qualificare l'istituto scolastico come ente dotato di autonomia si palesa nella mancanza, in capo all'Istituto scolastico, del potere di determinazione autonoma degli strumenti – risorse finanziarie e umane – utili per esercitare la sua attività didattico-educativa; *in secundis*, gli stringenti vincoli cui è subordinato l'esercizio di tutte le forme di autonomia, talché sembra che l'autonomia in capo alle Istituzioni scolastiche si configuri quale “autonomia di tipo gestionale, finalizzata ad una ottimizzazione nell'uso delle risorse in connessione con l'allentamento dei vincoli sull'impiego dei fattori produttivi e il loro spostamento invece sugli obiettivi”<sup>150</sup>. Inoltre, l'autonomia didattica trova la sua massima esplicazione nell'elaborazione del PTOF, nel cui ambito, ai sensi dell'art. 8, co. 2, D.P.R. 275/1999, le Istituzioni scolastiche determinano la parte di curriculum obbligatorio per i propri alunni, integrando la quota definita a livello nazionale con la quota loro riservata. Anche tale profilo dell'autonomia registra un importante intervento dell'Amministrazione centrale che, nel garantire unitarietà al sistema d'istruzione, è chiamata a determinare gran parte del curriculum obbligatorio,

---

<sup>150</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 187 in riferimento a GIGANTE M., “La scuola come organizzazione amministrativa: l'autonomia scolastica ex art. 21 legge 59/1997 e il dibattito istituzionale sulla riforma dell'ordinamento dell'istruzione” p. 208, in BENADUSI L. e SERPIERI R., *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma, 2000.

sostanzialmente limitando l'autonomia scolastica. Infine, si è rilevata la non corretta qualificazione come “funzionale” dell'autonomia scolastica, data la peculiare posizione del dirigente scolastico che, seppur capo e rappresentante dell'Istituzione scolastica, non possiede alcuna legittimazione interna: ne consegue una limitata responsabilità nei confronti della comunità scolastica e una responsabilità quasi totalitaria nei confronti dell'Amministrazione statale periferica. Pare, dunque, che dietro la “facciata” dell'autonomia scolastica, si nasconda un sistema solo parzialmente diverso da quello precedente alla riforma, con un'Istituzione scolastica dotata formalmente di ampi poteri in chiave autonomistica, ma ripetutamente limitati non solo dalla riconduzione del suo esercizio entro il sistema nazionale d'istruzione, ma anche dai pregnanti poteri mantenuti dall'Amministrazione statale ed il cui esercizio la rende un *player* in grado d'influenzare in maniera rilevante il settore scolastico.

### 1.3. La leadership scolastica: dirigente scolastico e organi collegiali

L'Istituzione scolastica, con la l. 59/1997, diveniva un nuovo soggetto istituzionale nel comparto della Pubblica Istruzione, la cui centralità era testimoniata dal conferimento dell'autonomia scolastica e dal riconoscimento della personalità giuridica e della capacità negoziale che la rendono “centro gravitazionale di una serie di rapporti e relazioni con il mondo della produzione, le formazioni sociali e gli organismi istituzionali operanti in seno al contesto locale”<sup>151</sup>. È stata rilevata la presenza di alcune ragioni che ostano alla qualificazione in termini di autonomia *stricto sensu* dell'ente scolastico, tra le quali vi è la peculiare posizione del *leader* della scuola – il dirigente

---

<sup>151</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 79.

scolastico – così come configurato a seguito del conferimento della qualifica dirigenziale<sup>152</sup> di cui all’art. 21, co. 16, l. 59/1997. Tale qualifica è frutto dell’idea di “innestare” nell’Istituzione scolastica una gestione di tipo aziendalistico che, sotto la direzione del Dirigente scolastico, conducesse a un innalzamento qualitativo del servizio scolastico erogato – il cui decadimento era coinciso con la crisi del modello della “gestione sociale” della scuola disegnato dalla l. 477/1973 e dai decreti delegati<sup>153</sup>. Si scorge un parallelismo con il mondo imprenditoriale, testimoniato dall’art. 21, co. 16, lett. a) l. 59/1997 che conferisce al dirigente scolastico “autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati”. La qualifica dirigenziale è disciplinata dal d. lgs. 29/1993 che all’art. 3 attribuisce al dirigente “la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo” e di questa, nonché dei risultati conseguiti, il dirigente ne è l’esclusivo responsabile. Risulta in tal modo distinta la figura del dirigente base – affidatario di compiti e funzioni amministrative *stricto sensu* e nella quale è riconducibile il dirigente scolastico – dal Dirigente generale – che collabora con gli organi politici nell’attività di elaborazione dei programmi – in considerazione della peculiare funzione svolta dal Dirigente scolastico<sup>154</sup>. La delega contenuta nella l. 59/1997 veniva attuata con il d. lgs. 59/1998 che, aggiungendo gli artt. 25-bis e 25-ter al d. lgs. 29/1993 (disposizioni, in seguito, trasferite all’art. 25, d. lgs. 165/2001) e ricalcando la disciplina del dirigente scolastico su

---

<sup>152</sup> L’introduzione della qualifica dirigenziale nell’ambito della carriera direttiva era avvenuta ad opera del D.P.R. 30 Giugno 1972, n. 748, emanato in attuazione della delega contenuta all’art. 16, legge 18 Marzo 1968, n. 249 e s. m.

<sup>153</sup> In tal senso, si veda SANDULLI A., op. cit., pp. 196-197; DAPAS A., VIOLA L., *Il dirigente scolastico nell’era della “Buona scuola”*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (II)*, fasc. 1, 2015, pp. 83 ss.

<sup>154</sup> Tale distinzione era anche in merito alla natura del rapporto di lavoro, privatistica nel caso del “dirigente-base” e pubblicistica per il dirigente generale e, in relazione a questo specifico profilo, veniva meno con l’art. 11, co. 4, l. 59/1997 che estendeva ai secondi la natura privatistica del loro rapporto di lavoro. Sulla legittimità di tale differente regime si era anche pronunciata la Corte Cost., sent. 25 Luglio 1996, n. 313, dando risposta positiva.

quella del dirigente amministrativo, contravveniva ai dettami della stessa legge di delega che prevedeva la determinazione della disciplina del dirigente scolastico tenendo conto della specificità del settore in cui interveniva<sup>155</sup> (art. 21, co. 16, l. 59/1997). L'art. 25-bis, d. lgs. 29/1993, invece, riproduceva quasi integralmente il testo dell'art. 21, co. 16, l. 59/1997, innovando la figura dirigenziale solo conferendogli la "rappresentanza legale" dell'Istituto scolastico. Il dirigente scolastico, onerato dal dovere di assicurare "la gestione unitaria dell'istituzione" e di raggiungere l'obiettivo di organizzare "l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative" (art. 25-bis, co. 2, d. lgs. 29/1993), gestisce le risorse finanziarie e del personale in relazione ai quali adotta ogni provvedimento (art. 25-bis, co. 4, d. lgs. 29/1993), ha la facoltà di "avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è coadiuvato dal responsabile amministrativo che sovrintende [...] ai servizi amministrativi ed ai servizi generali dell'istituzione scolastica" (art. 25 – bis, co. 5, d. lgs. 29/1993); allo stesso compete "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno" (art. 3, co. 2, d. lgs. 29/1993 e s. m.) ed è membro del Consiglio d'istituto, nonché convoca e presiede il Collegio dei docenti (art. 7, co. 1, 4, d. lgs. 29/1994) e i Consigli di classe (art. 5, co. 8, d. lgs. 29/1994). Nell'esercizio delle sue funzioni, il dirigente scolastico incontra il limite del "rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici", ai quali, peraltro, deve presentare una periodica "motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa" (art. 25-bis, co. 6, d. lgs. 29/1993). Ciò comporta una peculiare configurazione della *leadership* interna all'istituto scolastico: si tratta non di una direzione gerarchica, bensì partecipata, fondata sulla collaborazione tra la figura dirigenziale e le diverse componenti costituenti gli organi collegiali scolastici, anch'essi destinatari di rilevanti poteri nell'ambito della gestione del servizio

---

<sup>155</sup>In tal senso, si veda MORZENTI PELLEGRINI R., op. cit., pp. 161-162.

scolastico.

La disciplina degli organi collegiali scolastica è contenuta all'interno del capo I, titolo I, del d. lgs. 16 Aprile 1994, n. 297 (T.U. in materia d'istruzione)<sup>156</sup>. Il Consiglio d'istituto, ai sensi dell'art. 10, "elabora e adotta gli indirizzi generali e determina le forme di autofinanziamento [...] delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico del circolo o dell'istituto". Sempre il Consiglio procede all'"adozione del regolamento interno" e determina i "criteri generali per la programmazione educativa", esercitando, dunque, un potere d'indirizzo all'interno dell'istituto. Il Collegio dei docenti, in virtù del "potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto" e del compito di curare la programmazione dell'azione educativa, "formula proposte [...] per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti, per la formulazione dell'orario delle lezioni" e a tal fine procede a una valutazione periodica dell'"andamento complessivo dell'azione didattica per verificarne l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività scolastica" (art. 7, d. lgs. 297/1994). Ne consegue un organo che svolge una funzione di programmazione dell'azione didattico-educativa, coadiuvata da un potere di valutazione utile per verificare i risultati ottenuti e migliorare la propria azione. Dalla lettura di tali norme, sembra che la gestione del servizio scolastico sia ancora quasi interamente rimessa agli organi collegiali – espressione della comunità sociale sottostante – i quali, tramite l'esercizio di tali poteri in una scuola dotata di autonomia, siano in grado di auto-organizzarsi e soddisfare le esigenze della comunità. Tale disegno, però, deve fare i conti con la nuova figura del dirigente scolastico, il quale, come visto, risulta essere destinatario di poteri non indifferenti

---

<sup>156</sup> Si precisa che il T.U. in materia d'istruzione è oggi vigente solo con riferimento agli organi collegiali operanti nel singolo istituto scolastico, mentre per la disciplina degli organi collegiali istituiti a livello territoriale il riferimento normativo è costituito dal D. Lgs. n.233 del 1999.

relativamente alla gestione del servizio scolastico, il cui esercizio può comportare lo sconfinamento nelle attribuzioni degli stessi organi collegiali. A tal riguardo, pare ancora poco chiaro il limite del “rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici” ex. art. 25-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 che il dirigente scolastico incontra nell’esercizio dei poteri di direzione, coordinamento ed organizzazione, così come quello di cui all’art. 16, comma 2, del D.P.R. n. 275/1999, secondo il quale “il dirigente scolastico esercita le proprie funzioni “nel rispetto delle competenze degli organi collegiali”. Da tali norme, infatti, si presume che, nonostante i nuovi poteri attribuiti in seguito alla riforma al dirigente, siano fatte comunque salve le prerogative degli organi collegiali previste dal d.lgs. 297/1994. Nonostante ciò, a causa della poca chiarezza del quadro normativo, permangono ancora dei dubbi e – nelle more di una riforma degli organi collegiali che chiarisca le loro competenze e le coordini con quelle del dirigente – continuano a registrarsi continui e reciproci sconfinamenti nelle rispettive sfere d’azione che alimentano la conflittualità interna tra i principali soggetti cui è affidata la *governance* dell’Istituto, con inevitabili ricadute sulla qualità del servizio offerto. Sul punto, emblematica era la questione relativa alla competenza nella gestione finanziaria e contabile, attribuita al Consiglio d’istituto dall’art. 10, co. 2, d. lgs. 297/1994 e al dirigente scolastico dall’art. 25-*bis*, d. lgs. 29/1993, come modificato dal d. lgs. 59/1998. Il mancato coordinamento è stato risolto nel senso di ritenere, ex. art. 15 delle disp. prel. c.c., prevalente la nuova disciplina di cui all’art. 25-*bis*, d. lgs. 29/1993 e abrogata la disciplina di cui al d. lgs. 297/1994<sup>157</sup>. A conferma della discrasia normativa in merito al rapporto tra dirigente scolastico e organi collegiali, si segnala il possibile conflitto in merito alla nomina dei docenti collaboratori del dirigente scolastico: se ai sensi dell’art. 7, co. 2, lett. h), d. lgs. 297/1994 tale funzione rientra tra le prerogative del Collegio, l’art. 25-*bis*, co. 5, d. lgs. 29/1993, come modificato dal d. lgs. 59/1998, conferisce al dirigente scolastico la

---

<sup>157</sup> *C.d.S.*, sez. II, sent. 27/10/1999, n. 1603.

facoltà di “avvalersi di docenti da lui individuati”. Il mancato coordinamento veniva risolto, anche in tal caso, in via interpretativa dal Consiglio di Stato che, ritenendo opportuno compiere un’interpretazione sistematica delle norme e facendo leva sulla peculiare forma di responsabilità del dirigente scolastico, legata ai risultati ottenuti tramite la gestione delle risorse finanziarie e umane, riteneva corretta la soluzione individuata dall’art. 25-bis, d. lgs. 29/1993 di conferire al dirigente il potere di nominare i suoi collaboratori<sup>158</sup>. Il dirigente scolastico, infatti, risulta essere responsabile dei risultati ottenuti sotto la sua gestione (art. 25, co. 1, d. lgs. 165/2001), cosicché si assommano su di esso le responsabilità classiche di un dipendente pubblico – disciplinare, amministrativa, contabile, penale e civile, inerente la sola conformità degli atti alla legge – e quella dirigenziale, riguardante il risultato della sua azione e dalla quale possono conseguire sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. In sostanza, le norme che individuano i limiti delle sfere d’azione del dirigente scolastico e degli organi collegiali scolastici devono essere oggetto di un’interpretazione sistematica che tenga conto delle peculiarità della nuova figura dirigenziale: questa è mutata di pari passo alla struttura del sistema d’istruzione – dove il servizio scolastico non è più erogato da un apparato, ma, in ossequio alla nuova visione manageriale della scuola, da un’organizzazione che, per raggiungere i suoi obiettivi nell’ambito di un’“amministrazione” di risultato, deve essere organizzata secondo efficienza ed economicità – divenendo da figura di mero coordinamento delle componenti sociali a figura di spicco nella *governance* dell’istituto scolastico. Il solo strumento interpretativo, alla lunga, può però non essere sufficiente, cosicché il quadro necessita un intervento chiarificatore del legislatore che, conferita l’autonomia scolastica e riconosciuta la qualifica dirigenziale al capo d’istituto con i poteri che ne conseguono, dovrebbe delineare, in maniera chiara, i rapporti tra i vari *players* che si occupano della *governance* scolastica, facilitandone la collaborazione

---

<sup>158</sup> C.d.S, sez II, sent. 27/09/2000, n. 1027.



in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>159</sup>.

Sempre sul versante dei rapporti tra dirigente scolastico e organi collegiali scolastici e, specificamente, su un'eventuale responsabilità del dirigente nei confronti degli stessi organi – posta la difficoltà dell'oggetto di tale valutazione<sup>160</sup> – la peculiare natura della responsabilità<sup>161</sup> del dirigente scolastico si esplica nel fatto che quest'ultimo, pur essendo a capo dell'ente scolastico ed essendo titolare della gestione amministrativa dell'ente scolastico stesso, è sottratto a una forma di *accountability* interna, il che implica la mancanza di responsabilità nei confronti della comunità di riferimento, la comunità scolastica. Egli, infatti, essendo diretta espressione dell'Amministrazione centrale, risponde all'organo periferico statale, ossia l'Ufficio scolastico regionale, che ne provvede alla sua collocazione sul territorio e che a sua volta risponde al Ministro.

Da quanto detto, emergono alcuni profili di rilevante interesse per la ricostruzione della peculiare figura del dirigente scolastico: è, infatti, innegabile che questa figura sia uscita rafforzata rispetto al precedente ruolo di mero coordinatore delle forze sociali che gestivano la scuola, essendo oggi titolare di numerose funzioni che gli consentono d'incidere sulla *governance* dell'ente scolastico e che lo proiettano in posizione di comando a scapito degli organi collegiali. Parimenti, il dirigente scolastico, pur essendo capo di

---

<sup>159</sup> Sul punto, si veda la ricostruzione fatta da SANDULLI A., op. cit., p. 207 in cui l'A. suddivide le competenze all'interno dell'Istituzione scolastica nel seguente modo: il Consiglio d'Istituto è l'organo titolare del potere d'indirizzo; il Collegio dei docenti è titolare del potere di programmazione didattica; il dirigente è titolare della gestione amministrativa-contabile.

<sup>160</sup> Sul punto, si veda CATELANI A., FALANGA M., op. cit., pp. 140-142 in cui tale difficoltà è messa in luce nell'ambito di un parallelismo tra autonomia privata, cui si è ispirato il legislatore nella nuova idea di scuola autonoma, e autonomia pubblica. Il medesimo ragionamento è analogicamente estendibile alla valutazione dell'operato dei docenti, data la peculiare natura della loro attività e la peculiare natura dell'oggetto di valutazione, il grado e la qualità di apprendimento degli alunni.

<sup>161</sup> In merito, occorre ricordare l'intervento normativo del D. Lgs. 150/2009 con cui è stato modificato il sistema di valutazione delle strutture e del personale della Pubblica Amministrazione, con strumenti di rilevazione del merito cui conseguono premialità per i dirigenti più virtuosi che assicurino un più elevato livello qualitativo e quantitativo del servizio reso, al momento applicato soltanto in maniera parziale ai Dirigenti scolastici e senza rivestire carattere di obbligatorietà.

un'autonomia funzionale, non è diretta espressione della comunità che tale autonomia compone e ad essa non risponde in via esclusiva per i risultati ottenuti durante il suo operato. La legittimazione del dirigente, infatti, è esterna a tale comunità, dovendo rispondere del suo operato soltanto all'ufficio scolastico regionale, che lo controlla tramite i nuclei di valutazione, conseguendone una responsabilità, quasi totalitaria, nei confronti dell'apparato statale. Occorre, infine, notare che il Ministro è in grado d'influenzare l'operato del dirigente scolastico tramite la copiosa produzione di circolari interne e istruzioni, il che limita il grado di autonomia conferito al dirigente scolastico nell'esercizio delle sue funzioni. È possibile, dunque, affermare che la figura del dirigente scolastico presenti le stesse ambiguità del quadro normativo in materia perché se, da un lato, è dotato di ampi poteri in merito alla gestione del servizio scolastico – assumendo la rappresentanza legale dell'ente scolastico e potendolo impegnare verso l'esterno tramite l'esercizio della capacità negoziale – che lo rendono il *leader* dell'ente-scuola, dall'altro lato, trova in un quadro normativo poco chiaro – che non determina con chiarezza le competenze del dirigente e degli organi collegiali, acuendo i conflitti interni all'istituto – e nei poteri dell'Amministrazione, centrale e periferica – dotata di poteri su profili rilevanti quali la provvista di risorse finanziarie e del personale e capace di influenzare l'operato dirigenziale – un insieme di limiti all'esercizio, in piena autonomia, dei suoi poteri.

### 1.3.1. L'odierna scuola autonoma e la legge 107/2015

Osservate le criticità normative in materia d'istruzione, occorre compiere un'analisi degli effetti che la nuova riforma ha prodotto sulla figura del dirigente scolastico e sugli organi collegiali, anche tramite la ricognizione delle principali novità apportate in materia dall'ultimo intervento legislativo operato con la l. 107/2015.

In merito al dirigente scolastico, si è osservato che egli sia dotato di importanti poteri in materia di gestione del servizio scolastico – essendo così consacrato quale *leader* dell’Istituzione scolastica – ma, allo stesso tempo, la sua *leadership* sia frenata da due importanti limiti: *in primis*, il rispetto delle competenze degli organi collegiali che, vista la mole dei poteri affidati allo stesso dirigente, parrebbe essere un limite “debole” e, invece, rappresenta la fonte di maggiori limitazioni per il dirigente scolastico. Egli – consapevole di dover mettere la scuola nelle condizioni di raggiungere gli obiettivi prefissati all’interno del PTOF – deve tentare di trovare un punto di equilibrio tra le sue prerogative e quelle degli organi collegiali scolastici, evitando di creare punti di frizione deleteri per la qualità dell’azione dell’Istituto scolastico, risultando limitato nell’esercizio dei propri poteri. In secondo luogo, il dirigente scolastico presenta ancora un forte legame con l’apparato burocratico, che ne determina le modalità di selezione, il reclutamento, l’applicazione presso l’ufficio e la valutazione e risulta privo del potere di provvedere autonomamente sia per le risorse finanziarie che per quelle umane, senza dimenticare la possibile influenza che l’Amministrazione può operare su di esso tramite circolari interne e direttive. Ne consegue una figura ancora troppo legata all’Amministrazione centrale e, a causa dei limiti posti all’esercizio delle sue funzioni, anche frenata dagli organi collegiali scolastici, talché ne discendono dei dubbi circa l’utilità del conferimento della qualifica dirigenziale al capo d’istituto – comportante la gestione di tipo manageriale dell’Istituto scolastico, improntata ai canoni di efficienza ed economicità – finalizzata ad elevare la qualità del servizio scolastico. Il legislatore, qualora avesse voluto realmente dare una natura manageriale alla scuola e alla sua gestione, avrebbe dovuto dotare la figura dirigenziale di più ampi poteri, partendo dalla determinazione delle risorse finanziarie e dalla provvista per il personale, creando così una figura che potesse reggere il confronto con quella dell’imprenditore. Il legislatore, invece, pervaso dall’idea che il servizio di erogazione della gestione scolastica dovesse essere ancora controllato dall’Amministrazione centrale, “indorava” la pillola

dell'autonomia con il conferimento di maggiori prerogative alle Istituzioni scolastiche e della qualifica dirigenziale del capo d'istituto, sostanzialmente limitando, *ab origine*, la stessa autonomia, frenata sia dalle lotte intestine tra organi collegiali e dirigente scolastico – causate dal poco chiaro quadro normativo – sia dal sempre presente apparato burocratico che, piuttosto che regredire, si posizionava a livello regionale con maggiore incisività, visti i poteri conferiti all'ufficio scolastico regionale. Il rischio è che si sia passati da un “governo statale” a un “governo regionale” della scuola, in cui l'Ufficio scolastico regionale opera come una *longa manus* del Ministero e che quest'ultimo riesca comunque a indirizzare, in maniera non generica ma specifica, l'operato del dirigente scolastico, sconfinando in un potere di gestione del servizio e rendendo l'autonomia scolastica “funzionalizzata” al raggiungimento di obiettivi di sistema, piuttosto che “funzionale” al soddisfacimento delle esigenze della comunità sociale.

L'ambiguità del sistema così delineato è alimentata, inoltre, dalla mancata riorganizzazione degli organi collegiali scolastici la cui disciplina è mal coordinata con quella, successiva, del dirigente scolastico. Il legislatore, con l. 59/1997 e i decreti d'attuazione, non procedeva all'abrogazione o al coordinamento della vecchia disciplina con quella nuova, generando confusione sia al livello normativo che a livello applicativo delle stesse norme. Lo stesso legislatore, inoltre, compiva l'errore di non innovare, con il d. lgs. 297/1994, la disciplina degli organi collegiali: come visto in precedenza, era infatti necessaria una riforma degli stessi che consentisse di superare quella fase di forte delusione che aveva caratterizzato l'esperienza della “gestione sociale” della scuola. Persa tale occasione, trasformata la scuola da apparato a organizzazione e introdotta la figura del dirigente scolastico, gli organi collegiali si sono ritrovati a dover fare i conti con la figura del dirigente scolastico che li ha “spodestati” dalla loro posizione di “organi di governo” della scuola, fagocitando alcune delle loro prerogative e relegandoli in posizione secondaria nella *governance* dell'ente scolastico. Ne è risultato un sistema regolato da una disciplina mal coordinata, causa di

conflitti intestini all'Istituzione scolastica e limite dell'autonomia scolastica, con conseguenze sulla qualità del servizio reso e possibile responsabilità del solo dirigente scolastico per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Profilo non secondario inerente gli organi collegiali è la loro partecipazione alla *governance* scolastica che, come visto nel precedente capitolo, era stato lo strumento per avvicinare gli utenti alla scuola ed edificare il rapporto scuola-utenza, garantendo a genitori e studenti la possibilità di partecipare alla vita scolastica. Il legislatore, però, aveva mancato di conferire incisivi poteri ai rappresentanti della comunità sociale all'interno della scuola, così seguendone il sostanziale fallimento dell'esperienza della "gestione sociale" della scuola, data la mancata possibilità per gli utenti di incidere sul governo della stessa e la semplice possibilità di svolgere un mero ruolo consultivo.

Con la riforma operata dalla l. 59/1997, gli utenti vengono, solo di riflesso, valorizzati in conseguenza della valorizzazione dell'Istituzione scolastica, individuata quale livello ideale cui affidare il governo e gestione del servizio scolastico al fine di elevare la qualità dello stesso. Gli organi collegiali, contrariamente a quanto accade per il capo d'istituto, non sono interessati da una sostanziale riforma delle loro prerogative, talché si trovano in una scuola autonoma, ma sprovvisti di una struttura e di poteri idonei per poter partecipare al governo di una scuola di tal tipo. Gli organi collegiali, difatti, sono ancora disciplinati secondo un'idea di "gestione sociale" della scuola, il che – oltre a comportare dei conflitti con il dirigente scolastico – rischia di mettere in dubbio la necessità della presenza degli organi collegiali quale strumento che consenta "la partecipazione alla gestione sociale della scuola" e dalla quale ne discenda la qualificazione della scuola quale "comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica". Il problema si pone su due differenti fronti: il primo riguarda il ruolo che gli utenti (genitori e studenti) svolgono all'interno degli organi collegiali, profilo strettamente legato alla possibilità che gli utenti partecipino alla gestione

sociale della scuola; il secondo è relativo alla mancanza di *accountability* interna del dirigente scolastico che svuota di significato ogni forma di coinvolgimento degli utenti al governo della scuola. In merito al primo profilo, si osserva che la disciplina dettata dalla l. 477/1973 e dai decreti delegati era stata raccolta in unico testo, il Testo Unico in materia d'istruzione, contenuto nel d. lgs. 297/1994, rimanendo sostanzialmente immutata e ancorata all'idea della "gestione sociale" della scuola<sup>162</sup>. È pur vero che una maggiore attenzione nei confronti degli utenti era stata posta dal legislatore con l'introduzione dell'autonomia scolastica finalizzata ad innalzare il livello qualitativo del servizio reso. Tale ultimo obiettivo però non può dirsi ancora raggiunto per due ordini di motivi: *in primis*, se l'autonomia si considera finalizzata all'innalzamento del livello qualitativo del servizio erogato e se lo strumento principale per raggiungere tale obiettivo, il PTOF, è elaborato dal Collegio dei docenti, con la sola possibilità di formulare pareri per associazioni di genitori e studenti, non si comprende come debba avvenire tale innalzamento qualitativo. È indubbio che il Collegio dei docenti sia composto da soggetti più qualificati rispetto ai genitori e agli studenti per l'esercizio dell'attività di programmazione didattico-educativa, ma è pur vero che senza le informazioni dei genitori e, maggiormente, degli studenti – diretti fruitori dell'attività didattica – il servizio erogato non potrà mai aderire al livello in cui agisce, ma resterà un modello "confezionato" sugli obiettivi determinati a livello statale<sup>163</sup>.

Ciò detto, nel pensare a un nuovo modello di organi collegiali, è da tenere presente la chiara utilità apportata dalla partecipazione degli utenti

---

<sup>162</sup> SANDULLI A., op. cit., p. 205.

<sup>163</sup> D'altronde, pare residuale la possibilità per studenti e genitori d'incidere sul contenuto del PTOF tramite la loro partecipazione al Consiglio d'istituto, organo deputato all'approvazione di tale documento: nonostante la presidenza di tale organo sia conferita a un membro dei rappresentanti dei genitori, quest'ultimi, in seno a tale organo, sono presenti in numero minore rispetto ai docenti, non potendo quindi prevalere su tale componente. Pare, inoltre, poco probabile che il dirigente scolastico favorisca una paralisi all'interno del Consiglio in merito al documento fondamentale di programmazione didattico-educativa, essendo plausibile che lo stesso cerchi di mediare in favore della componente docente, ritenuta più esperta in merito.

all'elaborazione della politica didattico-educativa della scuola: la partecipazione, innanzitutto, rende possibile l'informazione degli utenti, riducendone l'asimmetria informativa rispetto agli altri *stakeholders* interni alla scuola; inoltre, la partecipazione consultiva è fonte di conoscenza che rende la scuola in grado di mutare al mutare delle richieste sociali, essendo così immediatamente pronta a soddisfarle. Infine, il maggiore grado di partecipazione si sostanzia nella possibilità di un controllo operato da genitori e studenti della qualità del servizio erogato e, in particolare, nella specifica corrispondenza tra servizio erogato e quanto stabilito all'interno del PTOF. La scarsa incisività degli utenti all'interno degli organi collegiali, però, non è solo legata a una possibile asimmetria informativa che gli stessi soffrono nei confronti degli operatori scolastici, ma anche – venendo al secondo motivo – dalla mancanza di *accountability* interna del dirigente. Il dirigente, infatti, non è espressione della comunità scolastica (personale docente e non, genitori, studenti), bensì è applicato all'Istituto scolastico dall'Ufficio scolastico regionale – ufficio periferico dell'Amministrazione centrale –; il che comporta, come si è già detto prima, una responsabilità quasi totale nei confronti dell'Ufficio scolastico regionale.

Il più recente intervento legislativo in materia, la legge 107/2015, sembra andare verso la stessa direzione intrapresa con l. 59/1997: il legislatore sembra seguire il versante relativo alla gestione del servizio scolastico piuttosto che quello della “rappresentanza d'interessi”. In tal senso, si tenta di dare attuazione all'autonomia scolastica concentrando gli sforzi sulla figura del dirigente scolastico – aumentandone le prerogative – e sull'attività di programmazione dell'azione didattico-educativa – mezzo per il raggiungimento dell'obiettivo cui è finalizzata l'introduzione dell'autonomia, ossia l'innalzamento della qualità del servizio erogato –, non apportando alcuna novità in merito alla disciplina degli organi collegiali. In tal senso, si è proceduto con la sostituzione del vecchio POF con il PTOF (art. 1, co. 14), il cui valore triennale – con possibilità di revisione annuale – lo rende un documento di più ampio respiro, così come la programmazione

dell'ente scolastico, spalmata su tre anni, consente alla stessa di poter programmare con più efficienza i propri obiettivi, senza che il fattore tempo sia uno svantaggio, ma piuttosto un fattore a suo beneficio. In merito alla predisposizione del PTOF, il co. 4 del novellato art. 3 D.P.R. 275/1999 dispone che l'elaborazione sia prerogativa del Collegio dei docenti “sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente scolastico”, “con un evidente accavallamento dei poteri d'indirizzo con quelli di gestione”<sup>164</sup>, assommata in tal caso in capo alla figura del dirigente<sup>165</sup>.

Strettamente connesso al PTOF è l'organico unico dell'autonomia (art. 3, co. 2 D.P.R. 275/1999, come modificato dall'art. 1, co. 14, l. 107/2015), comprendente sia l'organico di diritto che i docenti “potenziatori”, introdotto con l'intento di poter dotare il dirigente scolastico di uno strumento idoneo a soddisfare le esigenze didattiche palesate dall'istituto scolastico, ma che ben presto la prassi ha dimostrato essere uno strumento inadeguato per vari motivi, tra i quali l'utilizzo maggioritario dei docenti potenziatori per sostituire i docenti assenti e il loro utilizzo solo parziale per il potenziamento o forme di potenziamento non in linea con gli obiettivi formativi prioritari di cui al co. 7 o stabiliti nel PTOF.

Ulteriore novità è l'attenzione che, dapprima con il D.P.R. 80/2013 e poi con la l. 107/2015, il legislatore ha posto sul tema della valutazione, strettamente connesso con l'autonomia. In tal modo, il legislatore tenta di introdurre uno strumento che promuova e valorizzi il merito e, parimenti, tenda a fissare le responsabilità dei diversi *players*, fra tutti dirigenti e docenti. Il sistema di valutazione in Italia, infatti, era dapprima limitato alla sola

---

<sup>164</sup> STANCARONE M.T., “Procedura di elaborazione e approvazione del piano triennale dell'offerta formativa”, in “Notizie della scuola: Legge di riforma, Legge 13 Luglio 2015, n. 107”, Tecnodid editrice, fasc. 2, Napoli, 2015 p. 82.

<sup>165</sup> Peraltro, la formulazione originaria prevedeva che la competenza a predisporre il PTOF rientrasse tra quelle del dirigente scolastico – alimentando la confusione tra poteri d'indirizzo e poteri di gestione, in tal modo assommata in un'unica figura – salvo poi, nella versione definitiva, rientrare nella competenza del Collegio dei docenti.



valutazione dell'apprendimento degli alunni e in seguito, con il D.P.R. 80/2013, ai processi organizzativi ed educativi messi in atto dalle scuole per l'erogazione del servizio. La l. 107/2015 coglie la necessità di allargare l'oggetto della valutazione anche ai soggetti che compongono l'ente scuola e che operano per l'erogazione della funzione didattico-educativa, i dirigenti (co. 93 e 94) e i docenti (co. 126-130). L'odierno sistema di valutazione si sostanzia in un'autovalutazione delle scuole – ad opera del nucleo interno di valutazione (N.I.V.), al termine del quale è redatto il Rapporto di Autovalutazione (RAV), pubblicato sul Sistema informativo dell'Istruzione (SIDI), e un Piano di miglioramento (PdM) –, e in una valutazione esterna – operata da un Nucleo per la Valutazione esterna (N.E.V.), i cui componenti sono selezionati e formati dall'INVALSI – che avviene sulla base del RAV e che può comportare una ridefinizione del PdM. Quale fase successiva dell'intero ciclo di valutazione seguono le azioni di miglioramento, elaborate sulla base dei risultati della valutazione interna e di quella esterna. Segue, infine, la fase della rendicontazione sociale “attraverso la pubblicazione, diffusione dei risultati raggiunti [...] sia in una dimensione di trasparenza sia in una dimensione di condivisione e promozione al miglioramento del servizio con la comunità di appartenenza” (art. 6 D.P.R. 80/2013). Ai fini del miglioramento dell'azione dell'Istituzione scolastica è fondamentale una corretta raccolta, analisi e sintesi delle criticità interne, di modo che sia possibile una corretta elaborazione delle soluzioni da apportare all'azione didattico-educativa, soluzioni sintetizzate nel PdM<sup>166</sup>. In tal processo, però, hanno pari importanza sia l'autovalutazione che la valutazione esterna, ma quest'ultimo, come è stato rilevato<sup>167</sup>, risulta essere oggi l'anello debole della catena, dato il numero esiguo di ispettori ed esperti per poter effettuare le

---

<sup>166</sup> In merito, si veda CASTOLDI M., *Autovalutazione, dall'autoanalisi al miglioramento*, in “*La buona scuola/2, La valutazione tra autonomia e nuovi curricoli*”, fasc. 5, Tecnodid editrice, Napoli, 2014, pp. 30-33.

<sup>167</sup> ASSOCIAZIONE TREEELLE, *Il coraggio di ripensare la scuola*, Quaderno n. 15, Genova, 2019, p. 155.

valutazioni di tutte le scuole italiane<sup>168</sup>.

Volendo riassumere la tendenza legislativa nel settore dell'Istruzione Pubblica, è possibile affermare come si continui a procrastinare una riforma organica degli organi collegiali, focalizzandosi sul solo obiettivo di rendere efficiente l'organizzazione dell'ente scolastico – in tal senso è da intendere l'ulteriore aumento di prerogative del dirigente scolastico –, non curandosi di conferire all'utenza un ruolo primario nella determinazione della politica didattico-educativa. La consultazione di genitori e studenti rappresenterebbe infatti, insieme al controllo, la migliore espressione della partecipazione democratica alla vita della scuola, risultando possibile, in tal modo, creare una sinergia proficua all'aumento qualitativo della prestazione offerta – nella convinzione di poter soddisfare le esigenze dei fruitori del servizio tramite la sola predisposizione di strumenti idonei – la cui assoluta necessità è confermata dalle ultime rilevazioni OCSE-PISA<sup>169</sup> e dalla rilevata mancanza di un programmatico sistema di valutazione esterno – ai fini di elevare la qualità del servizio erogato.

---

<sup>168</sup> <https://www.invalsi.it/snv/index.php?action=ves>. Si osserva l'irrisorio numero di valutazioni esterne compiute rispetto al più ampio numero di scuole presenti su tutto il territorio italiano.

<sup>169</sup> <https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2018/docris/2019/Sintesi%20dei%20risultati%20italiani.pdf>

## CONCLUSIONI

Verificate le criticità interne all'organizzazione del singolo Istituto scolastico, risulta evidente la necessità che il legislatore proceda ad una riforma degli organi collegiali al fine di poter attuare definitivamente l'autonomia scolastica. L'attuale struttura del singolo Istituto scolastico prevede, infatti, una forte *leadership* del dirigente scolastico, spesso accompagnata da contrasti con gli organi collegiali e dalla mancanza di una reale *accountability* interna, tutti elementi che diminuiscono inevitabilmente l'importanza degli organi collegiali nell'odierno sistema.

Per tratteggiare un possibile futuro modello di scuola, occorre trasformare la figura del dirigente, facendolo nominare dalla comunità sociale e conferendogli il potere di reclutare il personale docente<sup>170</sup>. Con la nomina diretta del dirigente scolastico questi sarebbe legittimato a ricoprire tale ruolo perché la comunità lo ha designato come capo di sé stessa e quindi risponderebbe nei confronti del "corpo", risultando così svincolato dall'Amministrazione. Nello specifico la comunità scolastica, per il tramite dei suoi rappresentanti nell'organo di governo – la cui composizione andrebbe integrata con soggetti rappresentanti il personale docente e non, nonché con esponenti dell'autonomia territoriale di riferimento e rappresentanti del mondo del lavoro – designerebbe il dirigente scolastico, conferendogli il "mandato" di organizzare un sistema di erogazione dell'attività didattico-educativa che risponda sia ad esigenze di tipo qualitativo – come l'alta qualità dell'insegnamento impartito – sia ad esigenze di tipo quantitativo, come la prestazione di un servizio organizzato secondo criteri di efficienza e di economicità. Il dirigente, poi, avendo la possibilità di reclutare i docenti in maniera autonoma, sarebbe in grado di scegliere i soggetti da lui ritenuti più adatti per impartire un insegnamento dall'alto

---

<sup>170</sup> Ciò era stato previsto dalla L.107/2015 con l'introduzione della cosiddetta "chiamata diretta" da parte dei Dirigenti Scolastici, fortemente osteggiata dalle sigle confederali ed abolita nel Luglio 2019, poiché considerata un provvedimento eccessivamente discrezionale.

grado qualitativo e li organizzerebbe secondo i criteri di economicità ed efficienza, traducendo ciò in un documento – che costituirebbe l'equivalente del PTOF – da presentare e far approvare all'organo di governo. Il dirigente, dunque, avrebbe una responsabilità interna nei confronti della comunità scolastica “mandataria” (*rectius* dell'organo di governo della scuola); in un sistema così strutturato, inoltre, avrebbe senso anche la responsabilità dirigenziale legata al raggiungimento dei risultati secondo obiettivi prefissati: data la possibilità al dirigente di scegliere i soggetti cui affidare l'erogazione del servizio e organizzare la scuola in maniera idonea per raggiungere gli obiettivi prefissati, la sua responsabilità di tipo dirigenziale risulterebbe maggiormente fondata proprio dalla possibilità di scelta circa gli strumenti (suoi collaboratori e personale docente) per raggiungere i propri obiettivi. In tal modo, inoltre, si risolverebbe il problema di possibili conflitti interni tra dirigente e organi collegiali, perché l'organo di governo della scuola avrebbe l'interesse a che il primo raggiunga gli obiettivi prefissati, dipendendo da ciò una buona valutazione dell'operato della scuola e la possibile conferma per i componenti dell'organo di governo. Si avrebbe, inoltre, un corretto e chiaro riparto di competenze tra organi di governo e dirigente scolastico: al primo competerebbe la determinazione di una serie di linee-guida generali, assumendo così una funzione d'indirizzo, mentre al secondo sarebbe affidata l'organizzazione e la gestione operativa del servizio scolastico<sup>171</sup>. Un tale sistema richiederebbe meccanismi di valutazione differenti rispetto a quelli attualmente presenti all'interno del nostro ordinamento: un ente così indipendente dovrebbe essere, infatti, sottoposto sia a controlli interni che, soprattutto, esterni, compiuti da organismi indipendenti e i cui rapporti siano pubblicati, così consentendo di valutare l'operato dell'organo di governo della scuola, del dirigente scolastico e degli insegnanti e, conseguentemente, e di permettere ai genitori, sulla base delle informazioni contenute nei

---

<sup>171</sup> Si veda la proposta contenuta in ASSOCIAZIONE TREEELLE, *Per una scuola autonoma e responsabile*, Quaderno n. 5, Genova, 2006, p. 36.

rapporti, di compiere una scelta più ponderata in merito all'iscrizione del proprio figlio.

In tal modo, dunque, potrebbe affermarsi la piena autonomia della scuola, dotata di ampi poteri per la determinazione della struttura organizzativa ritenuta più idonea a raggiungere i propri obiettivi, sempre entro i fini istituzionali conferiti dalla legge e nel rispetto dell'unitarietà del sistema nazionale d'istruzione<sup>172</sup>. La comunità scolastica, rappresentata nell'unico organo di governo, svolgerebbe un ruolo fondamentale: far emergere le esigenze sociali e tramutarle in indirizzi generali con i quali guidare il dirigente scolastico nell'organizzazione del servizio scolastico e, dunque, nel soddisfacimento delle esigenze sociali. Inoltre, dato lo stretto nesso tra organo di governo e comunità – dove il primo ha una vera e propria responsabilità “politica” nei confronti della seconda – e quello tra dirigente scolastico e organo di governo – in cui il primo è diretta espressione del secondo –, verrebbero meno o sarebbero ridotte le possibilità di conflitti interni tra i due *players* della scuola autonoma, entrambi motivati dall'intento di elevare il livello qualitativo del servizio erogato. I docenti a loro volta – essendo diretta espressione del dirigente scolastico ed il loro operato sottoposto a valutazione, che, se negativa, potrebbe anche condurre a licenziamento – sarebbero incentivati a svolgere il proprio compito in maniera più efficiente, risultando in tal modo rivitalizzata anche la componente docente e, nello specifico, la loro professionalità. In tal senso questi, sia tramite la sottoposizione a valutazione del loro operato che tramite appositi incentivi<sup>173</sup>, sarebbero spinti ad operare in veste di facilitatori critici del sapere e non di semplici dispensatori del sapere, cosicché la loro attività risulti funzionale al progresso sociale. Di una scuola autonoma così strutturata ne

---

<sup>172</sup> Va precisato che il D.P.R. n. 80/2013 ed i successivi provvedimenti attuativi prevedono che il cosiddetto NEV (nucleo di valutazione esterna) effettui tali visite di controllo, ma ciò non avviene in Italia a livello sistematico in quanto tali verifiche, iniziate dall'a.s. 2016-17 come previsto dalla l. 107/2015, vengono effettuate soltanto su di un campione di scuole.

<sup>173</sup> In tal senso, si veda la proposta di ASSOCIAZIONE TREELLE, *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia? Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione*, in *Quaderno n. 4*, Genova, 2004, p. 121.

gioverebbe anche l'intero sistema d'istruzione che, oltre ad ottenerne dei benefici in termini di risparmio di costi e, quindi, economici, sarebbe connotato da una maggiore concorrenzialità del sistema che porterebbe vantaggi anche dal punto di vista qualitativo, posto che ogni scuola sarebbe intenta a offrire un servizio migliore rispetto all'altra.

Sempre a livello di sistema, data la mancata razionalizzazione dell'apparato burocratico – di ostacolo a una piena autonomia scolastica –, sembrerebbe opportuno procedere con il conferimento alle Regioni e agli Enti Locali di funzioni in materia d'istruzione, in attuazione dei principi di decentramento delle funzioni amministrative e di valorizzazione dell'autonomie locali<sup>174</sup>. Soltanto in tal modo si darebbe piena attuazione al disegno pluralista e, al contempo, unitario contenuto all'art. 5 Cost., di cui sono plastica espressione l'art. 118 Cost., la l. 59/1997 e il d. lgs. 112/1998 nell'atto di tratteggiare il nuovo ruolo delle autonomie territoriali (e funzionali) all'interno del sistema amministrativo statale: ci si riferisce alla necessità di concretizzare i principi di decentramento e dell'autonomia, entrambi tendenti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali quali nuovi centri di potere, più vicini al cittadino e al livello di erogazione del relativo servizio in un'ottica di sussidiarietà verticale, nonché finalizzati alla razionalizzazione delle competenze dell'amministrazione centrale. Questi due principi – tra loro complementari –, se applicati, condurrebbero a una regressione dell'apparato burocratico statale e, in seguito al trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, alla piena attuazione dei principi di razionalizzazione, economicità ed efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa e, nello specifico comparto scuola, anche alla piena autonomia delle Istituzioni scolastiche. Un sistema così strutturato, difatti, sembrerebbe essere dotato anche della flessibilità e dell'agilità necessarie per rispondere alle esigenze, sempre nuove, che sorgono in tale sistema, non da ultima l'adozione della nuova modalità della

---

<sup>174</sup> In tal senso, si veda la proposta di ASSOCIAZIONE TREELLE, op. cit., p. 76.

“Didattica a distanza” (d’ora in poi DAD), resasi necessaria in seguito all’emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del nuovo coronavirus Sars-CoV-2.

È di facile intuizione l’incertezza che caratterizza oggi questa nuova fase della scuola che, affetta dai suoi cronici problemi, si trova a dover affrontare una sfida inedita imposta da una situazione d’emergenza. Il rispetto delle misure di distanziamento sociale ha posto il problema della riunione<sup>175</sup> degli organi collegiali sotto il profilo della validità della riunione e della deliberazione in via virtuale, data la sospensione delle riunioni degli organi collegiali disposta all’art. 1, co. 1, lett. h), del DPCM 8 Marzo 2020 ed estesa su tutto il territorio nazionale dall’art. 1, DPCM 9 Marzo 2020. Dopo varie resistenze mostrate dalle varie sigle sindacali, si è proceduto con la convocazione e lo svolgimento delle prime riunioni degli organi collegiali “a distanza”<sup>176</sup> – modalità prorogata fino al 14 Giugno 2020 dall’art. 1, co.1, lett. q), DPCM 17 Maggio 2020 – in deroga all’art. 38, d. lgs. 297/1994, il quale dispone la “presenza” della maggioranza dei componenti per la valida costituzione del collegio. In merito, la nota n. 279 MIUR del 8 Marzo 2020 ha disposto la sospensione di “tutte le riunioni degli organi collegiali in presenza”, legittimando, così, lo svolgimento delle stesse in modalità

---

<sup>175</sup> Peraltro, si pensava che la riunione del Collegio dei docenti fosse necessaria per deliberare l’adozione della nuova modalità della DAD. Il DPCM 25 Febbraio 2020, disponendo delle misure per il contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica, limitatamente alle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte, prevedeva all’art. 1, co. 1, lett. d) che “i dirigenti scolastici delle scuole nelle quali l’attività didattica sia stata sospesa per l’emergenza sanitaria, po(tessero) attivare, di concerto con gli organi collegiali competenti e per la durata della sospensione, modalità di didattica a distanza”. La previa delibera degli organi collegiali, dunque, era prevista come condizione di procedibilità per l’adozione della DAD. A ben vedere, però, tale questione è stata risolta dall’art. 1, co. 1, lett. g), DPCM 4 Marzo 2020 che prescrive per i dirigenti scolastici l’onere di attivare, per tutta la durata dell’emergenza sanitaria, le modalità della DAD, non rendendo, dunque, necessaria una previa deliberazione in merito da parte del Collegio dei docenti, a ciò preposto dall’art. 2, co. 1, lett. a), d. lgs. 297/1994. In merito si veda anche la nota MIUR n. 279 del 8 Marzo 2020.

<sup>176</sup> Sul punto occorre osservare come il DPCM 4 Marzo 2020 nulla avesse disposto in merito alla sospensione delle attività funzionali a quella didattica, tra le quali rientra quella degli organi collegiali, così costringendo il Ministero a emanare due note, la n. 278 del 6 Marzo 2020 e la n. 279 del 2020, con le quali è stata disposta la sospensione delle riunioni degli organi collegiali e lo svolgimento delle stesse in via telematica.

alternativa. Nonostante ciò, il ricorso alla legislazione d'emergenza rendeva poco chiaro il quadro in merito alla possibilità di riunire telematicamente gli organi collegiali, quadro chiarito, solo di recente, con il decreto legge n. 18 del 17 Marzo 2020 (cd. Decreto Cura Italia), convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 Aprile 2020. L'art. 73, co. 2-bis del decreto citato dispone che "le sedute degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche [...] possono svolgersi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia stata prevista negli atti regolamentari interni", gettando luce sulla possibilità di svolgere le riunioni collegiali in via telematica che, dato il richiamo al co. 1 contenuto al co. 2-bis, pare debbano avvenire secondo modalità idonee a garantire "il rispetto dei criteri di trasparenza e tracciabilità" o tramite "sistemi che consentano di identificare<sup>177</sup> con certezza i partecipanti [e] sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute"<sup>178</sup>. A ben vedere, però, non mancano pareri discordanti di chi, probabilmente facendo leva sull'assenza di una disciplina delle riunioni collegiali telematiche che, quanto meno, equipari queste a quelle svolte di presenza, sostiene la mancanza di una "validità giuridica (delle) riunioni di organi collegiali in modalità *virtuale*"; queste, infatti, "possono essere considerat[e] solo semplici momenti di confronto, la cui partecipazione può essere solo volontaria in assenza di una apposita previsione nella contrattazione integrativa di istituto"<sup>179</sup>. Alla luce di quanto detto resta da capire se il sistema dell'Istruzione Pubblica reputerà opportuno cogliere quest'occasione di digitalizzazione e, di conseguenza, se

---

<sup>177</sup> In merito, occorre osservare come la modalità telematica delle riunioni collegiali scolastiche abbia posto, tra gli altri, il problema della legittimità della registrazione delle sedute. Posta la similitudine tra l'assemblea condominiale e la seduta dell'organo collegiale, si veda <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/2416443/Vademecum+-+Il+condominio+e+la+privacy+-+versione+pagina+singola.pdf> p. 9, dove si subordina la registrazione della seduta al previo consenso informato di tutti i partecipanti e si prescrive la conservazione dei documenti, così raccolti, al riparo da accessi indebiti.

<sup>178</sup> In tal senso, si veda nota MIUR n. 8464 del 28 Maggio 2020 in cui, in merito all'attività connessa alla valutazione finale degli alunni "si raccomanda di utilizzare procedure che consentano di acquisire e conservare traccia della presenza e del consenso dei docenti eventualmente connessi, tramite registrazione della fase di approvazione delle delibere (utilizzando la condivisione dello schermo e l'acquisizione del consenso espresso dei docenti con chiamata nominale)".

<sup>179</sup> LEONZIO A., "La didattica a distanza", in *Amministrare la scuola*, V, Euroedizioni Torino, Venaria Reale, Maggio 2020, p. 13.



la modalità telematica verrà adottata per lo svolgimento delle riunioni degli organi collegiali – divenendo questa una nuova modalità operativa della collegialità nel comparto scuola – oppure se si deciderà di mantenere fermo lo *status quo ante* l'emergenza sanitaria, nel timore che la scarsa dimestichezza tecnologica dei membri collegiali possa creare ulteriori distanze tra la scuola e i fruitori del servizio.

## BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAZIONE TREELLE, *Il coraggio di ripensare la scuola*, Quaderno n. 15, Genova, 2019.

ASSOCIAZIONE TREELLE, *Per una scuola autonoma e responsabile*, Quaderno n. 5, Genova, 2006.

ASSOCIAZIONE TREELLE, *Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?: proposte per una professione "nuova"*, Genova, Associazione Treelle, 2007.

ASSOCIAZIONE TREELLE, *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia? Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione*, Quaderno n. 4, Genova, 2004.

ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, Roma, 2003.

CACCIAVILLANI I., MANZI L., *La collegialità amministrativa*, Istituto Editoriale Regioni italiane, Roma, 2000.

CALCERANO L., MARTINEZ Y CABRERA G., *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.

CALZECCHI ONESTI R., *Gestione della scuola e partecipazione*, in *"Aggiornamenti sociali"*, Giugno, 1974.

CAMMELLI M., *L'amministrazione per collegi*, Il Mulino, Bologna, 1980.

CARLASSARE L, nota a *Corte Cost.*, sent. 2 Luglio 2009, n. 200 in *Giur. cost.*, 2009, fasc. 4, p. 2316.

CASTOLDI M., *Autovalutazione, dall'autoanalisi al miglioramento*, in *"La buona scuola/2, La valutazione tra autonomia e nuovi curricoli"*, fasc. 5, Tecnodid editrice, Napoli, 2014.

CATELANI. A e FALANGA M., *La scuola pubblica in Italia*, La Scuola, Brescia, 2011.

COCCONI M., *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2015.

CORRADINI L., *La difficile convivenza, dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, La scuola, Brescia, VI Edizione, 1983.

DAL PASSO F., *L'Autonomia delle istituzioni scolastiche*, EAI, 2014.

DAPAS A., VIOLA L., *Il dirigente scolastico nell'era della "Buona scuola"*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (II)*, fasc. 1, 2015.

EURYDICE ITALIA, *Livello di responsabilità e autonomia delle scuole in Europa*, Bollettino d'informazione internazionale, Indire, Firenze, 2009.

GARGIULO L., *I collegi amministrativi*, Jovene, Napoli, 1962.

GIANNINI M. S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, 16 Novembre 1979.

GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, II ed. agg. a cura di Mirabelli Centurione A., Milano, 2000.

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

LEONZIO A., "La didattica a distanza", in *Amministrare la scuola*, V, Euroedizioni Torino, Venaria Reale, Maggio 2020.

MATTHEWS P., *Il governo delle scuole in Inghilterra*, in "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability", Genova, Associazione TreeLLLe, 2005.

MORZENTI PELLEGRINI R., *L'autonomia scolastica: tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.

POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

REGUZZONI M., “Autonomia e autogoverno della scuola”, in *Amministrazione scolastica*, Marzo 1968.

REGUZZONI M., “Esplosione scolastica e riforma della scuola”, in *Aggiornamenti sociali*, Aprile 1967.

REGUZZONI M., *La riforma degli organi collegiali della scuola*, in “*Aggiornamenti sociali*”, Dicembre 1981.

ROMEI P., *Riforma degli organi collegiali e governo delle scuole autonome*, in “*Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*”, a.XXXIII, n.3, Dicembre 2003.

SANDULLI A., *Il sistema nazionale d'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003.

STANCARONE M.T., “*Procedura di elaborazione e approvazione del piano triennale dell'offerta formativa*”, in “*Notizie della scuola: Legge di riforma, Legge 13 Luglio 2015, n. 107*”, Tecnodid editrice, fasc. 2, Napoli, 2015.

VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1968.

## SITOGRAFIA

EURYDICE, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/united-kingdom-england/administration-and-governance-local-and-or-institutional-level\\_it](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/united-kingdom-england/administration-and-governance-local-and-or-institutional-level_it).

GARANTEE

PRIVACY,

<https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/2416443/Vademecum+-+II+condominio+e+la+privacy+-+versione+pagina+singola.pdf>.

INVALSI, <https://www.invalsi.it/snv/index.php?action=ves>.

INVALSI, <https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2018/docris/2019/Sintesi%20dei%20risultati%20italiani.pdf>.