



Anna Romeo

(ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Messina,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Autonomia scolastica e diritti fondamentali*

SOMMARIO: 1. L'autonomia scolastica e il modello italiano - 2. Gli ostacoli alla realizzazione di tale modello e le premesse per un suo rilancio - 3. L'autonomia scolastica in una nuova prospettiva delle autonomie locali.

1 - L'autonomia scolastica e il modello italiano

La considerazione dei 'diritti fondamentali' induce a prendere in esame uno di essi e, specificamente, il diritto all'istruzione, specie ove si tenga presente che il progresso sociale e civile passa inevitabilmente attraverso una adeguata valorizzazione della stessa e, dunque, delle istituzioni alla medesima preordinate, vale a dire le istituzioni scolastiche, nonché quelle universitarie.

Il tema si intreccia, pertanto, con quello dell'autonomia a queste ultime riconosciuta nel nostro ordinamento, oggetto di recenti interventi normativi volti, in particolare, a potenziare il livello dell'autonomia scolastica¹.

E invero, a partire dall'inizio di questo secolo, l'autonomia scolastica pare subire una stasi e un processo di progressiva erosione di spazi a vantaggio dei poteri pubblici nazionali e, forse in parte, regionali.

La recente valorizzazione della stessa sembra, a prima vista, trovare i propri punti di forza nel perfezionamento degli strumenti di

* Il contributo costituisce la rilettura e l'integrazione dell'intervento tenuto al II Convegno italo-brasiliano di Diritto Amministrativo e Costituzionale sul tema *Periferie e diritti fondamentali*, organizzato dall'Università del Salento e dall'Associazione italo-brasiliana dei Professori di Diritto Amministrativo (Lecce, 13-14 giugno 2016), ed è stato sottoposto a valutazione dall'apposito Comitato scientifico.

¹ Cfr., sul tema, **R. MORZENTI PELLEGRINI**, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011; M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005; F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; **M. COCCONI**, *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, p. 661; **M. RENNA**, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2005; **A. SANDULLI**, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, *ivi*, 4, 2004, p. 543 ss.



programmazione e del loro sviluppo in un arco triennale, la previsione di un organico mirante a soddisfare specifici bisogni di differenziazione dell'offerta formativa di ogni singola istituzione scolastica e, infine, un aumento delle facoltà dei dirigenti nella selezione e valutazione dei docenti.

In questo senso si muove, infatti, la recente riforma introdotta con la legge 13 luglio 2015 n.107 recante "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*"² (la c.d. legge sulla buona scuola), rispetto alla quale si tratta, dunque, di verificare se le innovazioni che essa introduce abbiano comportato un aumento del grado di autonomia scolastica costituzionalmente prevista all'art. 117, secondo comma, Cost. Si tratta cioè di valutare la coerenza e compatibilità delle novità legislative venute a disciplinare la materia con il modello organizzativo e le motivazioni sottese a tale riconoscimento.

È noto che tra le diverse declinazioni di autonomia cui si fa riferimento con riguardo al modello delle persone giuridiche pubbliche, quella meglio aderente alle istituzioni scolastiche è la nozione di autonomia funzionale³, qualificandosi esse come istituzioni sociali e comunitarie in quanto rispondenti a uno schema organizzativo adeguato al soddisfacimento del fondamentale bisogno di permettere una partecipazione diretta di determinate comunità di persone, coinvolte nell'espletamento di funzioni pubbliche di precipua valenza - come, appunto, l'istruzione - all'amministrazione di queste ultime e alla cura dei correlati interessi pubblici, con conseguente assunzione di responsabilità.

Con riferimento all'istruzione, una tale esigenza di auto-amministrazione trova, del resto, fondamento nell'art. 33, primo comma, Cost. - che, garantendo la libertà di insegnamento, si pone quale norma di tutela della stessa, intesa come servizio pubblico⁴, nonché della sua

² Per una disamina della riforma si veda **M. COCCONI**, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, 3, p. 647 ss.

³ Cfr., sulla nozione, **A. POGGI**, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, 2001; **P.G. RINALDI**, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2004, p. 61 ss; **A. PAJNO**, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Armando, Roma, 2003, p. 240.

⁴ E invero, il sistema scolastico nazionale è un servizio pubblico che, ai sensi dell'art. 33 Cost., è posto in essere dalle scuole statali e dalle scuole di proprietà di privati e di enti (Corte cost., 19 giugno 2007 n. 220). In quanto tale, richiede *standards* di qualità che certifichino l'adeguatezza dell'espletamento di un servizio così importante e delicato. A tal fine, la legge 10 marzo 2000 n. 62 ("*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*"), in ossequio al disposto dell'art. 33 Cost., ha individuato i requisiti occorrenti affinché le scuole non statali conseguano la parità, prevedendo, in particolare all'art. 1 comma2-3-4, che le scuole che intendano conseguire la parità, oltre a corrispondere agli ordinamenti generali dell'istruzione ed essere coerenti con la domanda



neutralità -, così come negli artt. 2 e 118, ultimo comma, Cost., ossia nei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, il quale ultimo consente una partecipazione delle formazioni sociali allo svolgimento di funzioni d'interesse pubblico in cooperazione con gli enti territoriali.

È questo, invero, un modello organizzativo che fa leva proprio sulle formazioni sociali intese quali comunità educanti, deputate a svolgere la funzione amministrativa affidata all'istituzione scolastica e alle quali sono (o dovrebbero essere) riconosciute le scelte fondamentali relative a

formativa delle famiglie, devono garantire: a) un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; b) la disponibilità dei locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti; c) l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; d) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare; e) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio; f) l'organica costituzione di corsi completi; g) personale docente fornito del titolo di abilitazione; h) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore. Alla legge 10 marzo 2000 n. 62 è seguito il D.L. 5 dicembre 2005 n. 250, convertito in legge 3 febbraio 2006 n. 27 che, all'art. 1 bis, secondo comma, dispone che le modalità procedurali finalizzate all'accertamento della permanente sussistenza dei requisiti necessari al mantenimento della parità scolastica siano definite con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, terzo comma, legge 23 agosto 1988 n. 400. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D. M. 29 novembre 2007 n. 267 che, oltre a definire tali modalità procedurali, ha altresì individuato, all'art. 4 ("Revoca della parità"), le ipotesi in costanza delle quali può essere adottato un provvedimento di revoca del riconoscimento della parità. In particolare, è stabilito che tale provvedimento possa essere adottato al ricorrere delle seguenti fattispecie: a) libera determinazione del gestore; b) gravi irregolarità di funzionamento accertate ai sensi dell'art. 3, da intendersi quale carenza dei sopra indicati requisiti di cui all'art. 1 legge n. 62 del 2000 e quale violazione delle disposizioni contenute nello stesso regolamento n. 267 del 2007 ovvero delle disposizioni disciplinanti lo svolgimento degli esami di stato (art. 3, terzo comma, d.m. n. 267 del 2007) c) violazione dell'art. 1 bis, terzo comma, D.L. n. 250 del 2005 che vieta alle scuole paritarie di accogliere alunni che hanno frequentato scuole non paritarie appartenenti allo stesso gestore (o ad altro con cui il gestore abbia comunanza di interessi) al fine di farvi sostenere gli esami di idoneità; d) mancato completamento del corso nel caso di riconoscimento della parità a iniziare dalla prima classe; e) mancata attivazione di una stessa classe per due anni scolastici consecutivi. Tale formulazione è stata poi riprodotta, come noto, nella medesima formulazione dall'art. 5, decimo comma, d.m. 10 ottobre 2008 n. 83 emanato in esecuzione del d.m. n. 267 del 2007. Si tratta di ipotesi di revoca che, in quanto incidenti sul diritto alla libera istituzione di scuole e istituti di educazione e, quindi, su situazione giuridica tutelata dall'art. 33 Cost., hanno carattere tassativo e sono di stretta interpretazione. Di conseguenza, laddove le irregolarità riscontrate non siano strettamente aderenti alle previsioni normative è preclusa al Ministero - e, per esso, all'Ufficio Scolastico Regionale - l'adozione di misure che facciano venir meno lo *status* di scuola paritaria.



un'effettiva tutela degli interessi pubblici connessi all'espletamento di tale funzione.

Tale modello - rispondente alle indicazioni costituzionali e riscontrabile nella configurazione dell'autonomia funzionale posta dalla legge 15 marzo 1997 n. 59 - appare solo accennato dalla c.d. legge Moratti (legge 28 marzo 2003 n. 53), realizzandosi una trasformazione dalla c.d. scuola di Stato verso un sistema a rete di scuole autonome, dotate di personalità giuridica, tanto statali che paritarie, pur nell'ambito di un "sistema nazionale di istruzione" (legge 10 marzo 2000 n. 62).

In tal modo, ci si è avviati verso un modello organizzativo policentrico di tipo orizzontale, nell'ambito del quale l'autonomia funzionale, sopra detta, è stata valorizzata attraverso l'affidamento, in via prioritaria, dei compiti di erogazione delle prestazioni del servizio pubblico dell'istruzione alla comunità educante, riservando allo Stato soltanto il compito di fissare gli indirizzi generali e alle Regioni e agli enti locali quello di programmare e supportare l'erogazione del servizio pubblico scolastico sul territorio⁵.

È stato così configurato un disegno inteso a porre le autonomie scolastiche in grado di dialogare con le altre autonomie territoriali, proteggendole da "invasioni di campo" da parte di queste ultime, alle quali, tuttavia, è stato riconosciuto un ruolo essenziale attraverso la previsione, nel riformato art. 117, terzo comma, Cost., di una potestà regionale concorrente cui è stato attribuito il compito di definire la politica del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio.

A tale stregua, si è giunti, quindi, a garantire il principio di sussidiarietà nel suo duplice profilo - orizzontale e verticale - e si è delineata la concezione c.d. "comunitaria" della scuola, che è risultata definita attraverso l'interazione con le altre comunità territorialmente presenti⁶. Per tale via è stato, dunque, valorizzato il nesso tra il riconoscimento dell'autonomia e la nozione della scuola come "comunità che interagisce

⁵ Cfr., tuttavia, Corte cost. 17 marzo 2006 n. 116 secondo cui "il perimetro entro il quale il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa risulta rigorosamente conformato dalle norme costituzionali attributive di competenza, sicché non è concesso alla Regione di dedurre a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno semmai queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale promosso da una Regione".

⁶ Per un'applicazione di tale modello, vedi il recente decreto ministeriale 27 aprile 2016 n. 273, oggetto di puntuali riflessioni da parte di **V. BERLINGÒ**, *Per un nuovo rapporto tra Scuola e Territorio: Il Piano Nazionale per la prevenzione della dispersione scolastica nelle periferie*, in *Nuove autonomie*, 2016, p. 65 ss.



con la più vasta comunità sociale civica” che il TU in materia di istruzione (d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297) aveva già tratteggiato e che, nel solco di autorevole insegnamento dottrinale⁷, rappresentava il fondamento sostanziale dell’istanza autonomistica.

2 - Gli ostacoli alla realizzazione di tale modello e le premesse per un suo rilancio

Il processo sopra individuato di collaborazione e interazione non ha, tuttavia, avuto piena attuazione in ragione della tendenza dei poteri pubblici e delle autonomie territoriali a esercitare le proprie competenze in modo separato e autoreferenziale.

E ciò a dispetto del quadro emergente dall’ordinamento costituzionale.

Giova, infatti, considerare che - come rilevato dalla Corte costituzionale⁸ adita da talune Regioni che lamentavano una violazione delle proprie competenze a motivo dell’emanazione, da parte dello Stato, di specifica normativa regolamentare in materia - i connotati precipui e fondamentali del sistema scolastico sono stati individuati dal legislatore costituzionale negli artt. 33 e 34 Cost. che pongono una definizione vincolante, chiara ma non tassativa, degli ambiti riconducibili al concetto di “norme generali sull’istruzione”, e ai quali viene attribuita una valenza necessariamente generale e unitaria che definisce la sfera della competenza spettante in via esclusiva allo Stato. Si tratta delle disposizioni concernenti: a) l’istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) il diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) la parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell’uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) la necessità di un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) l’apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) l’obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) il diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) la necessità di rendere effettivo quest’ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre

⁷ U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, p. 253 ss.

⁸ Corte cost. 2 luglio 2009 n. 200, in *Foro Amm – CdS*, 2010, 7-8, p. 1621.



provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

È in tale contesto normativo che si poneva - e si pone -, dunque, il problema di valutare la portata dell'art. 117, secondo comma, lett. n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda, in cui è contenuta la medesima locuzione "norme generali sull'istruzione". Tale disposizione definisce il riferimento alla "Repubblica" di cui all'art. 33, secondo comma, Cost., individuando lo Stato quale titolare esclusivo della relativa potestà legislativa. Senza trascurare che lo stesso art. 117 Cost., al terzo comma, attribuisce alla potestà legislativa concorrente la materia dell'istruzione, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale".

Se, quindi, nella materia dell'istruzione è dato rinvenire un complesso intreccio di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali, oltre che determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, una corretta individuazione delle competenze non può prescindere dall'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali" di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale.

In tal senso, si qualificano come norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale d'istruzione, per le quali appare necessaria un'applicazione unitaria e uniforme su tutto il territorio nazionale, idonea a garantire la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione - qualificabile come interesse primario di rilievo costituzionale - attraverso un'offerta formativa omogenea, nonché la libertà d'istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale d'istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Tali norme, in quanto pongono una disciplina per la quale non è richiesto un ulteriore sviluppo normativo in sede regionale, assolvono alla funzione di assicurare l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà d'insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost. E ciò anche sotto l'aspetto organizzativo, mediante la previsione di un'offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale. Il che implica che le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possano legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello



Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Possono, invece, ascrivere alla categoria delle disposizioni espressive di “principi fondamentali” della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che pongono criteri, obiettivi, direttive o discipline, i quali, sebbene volti a garantire la sussistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non valgono a connotare quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che definisce le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano di una piena attuazione - e non già di una mera esecuzione, come tale demandata al legislatore regionale che, nell'assolvere tale compito, dovrà conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi. In particolare, lo svolgimento attuativo dei “principi fondamentali” è necessario quando occorre disciplinare situazioni che comportano una verifica, anche sotto l'aspetto socio-economico, connessa alle specifiche realtà territoriali regionali. Si pensi, ad esempio, al settore della programmazione scolastica regionale e a quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Nella prospettiva di una demarcazione così configurata, la normativa di principio vale, quindi, a porre criteri e obiettivi, mentre la normativa di dettaglio mira a definire gli strumenti concreti occorrenti per il conseguimento degli obiettivi dalla prima fissati⁹. Se così è, deve ritenersi che i principi fondamentali costituiscano un punto di riferimento per il legislatore regionale che eserciti la propria autonomia normativa¹⁰, assolvendo essi, nella materia *de qua*, a una funzione di congiunzione tra le norme generali e quelle regionali che li assumono quale termine medio nell'esercizio di una discrezionalità che non può prescindere dalle specificità, anche socio-economiche, del territorio¹¹.

È, dunque, da tale inquadramento della materia che occorre muovere per una corretta definizione degli ambiti di competenza in materia di autonomia scolastica, tenuto, peraltro, presente che, proprio facendo leva

⁹ Cfr. Corte cost. 14 dicembre 2007 n. 430, in *Giur. Cost.* 2007, p. 6; Corte cost., 5 maggio 2006 n. 181, *ivi*, 2006, p. 3.

¹⁰ Corte cost. 18 febbraio 1988 n. 177, in *Foro it.*, 1990, I, p. 2707.

¹¹ Sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, Corte cost. 15 aprile 2008 n. 102, in *Giur. Cost.* 2008, 3, p. 2641, con nota di **L. ANTONINI**, *La sentenza n. 102 del 2008: una tappa importante per l'autonomia impositiva regionale*, *ivi*, p. 2646.



su un tale assetto dogmatico e normativo, la giurisprudenza ha costantemente ribadito che

“nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principî fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È, infatti, implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998”¹².

In ragione del contesto normativo sopra delineato e dei riferiti principi posti dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell'istruzione, il decentramento delle funzioni verso le Regioni e il riconoscimento dell'autonomia scolastica avrebbero dovuto, pertanto, comportare il riconoscimento allo Stato - e, dunque, al Ministero - di un ruolo meramente strategico, ossia tale da definire il contesto generale di svolgimento dell'autonomia scolastica e universitaria ma scevro da concreti compiti gestionali; alle Regioni avrebbe dovuto, invece, essere riservato il compito di determinare il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e le reti di scuole nonché le funzioni amministrative relative alle procedure di assegnazione e di mobilità del personale docente, sì da creare un sistema

¹² Così Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 13, in *Foro it.*, 2004, I, p. 2666, cui segue, nella medesima linea da questa tracciata, Corte cost. 26 gennaio 2005 n. 34, in *Giur. cost.* 2005, p. 1, che, nel richiamare la suindicata sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che, attraverso l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, e attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state delegate alle Regioni importanti e nuove funzioni amministrative, fra cui, in primo luogo, quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, primo comma, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, primo comma, lettera b); Corte cost. 25 marzo 2005 n. 120 in *Foro it.*, 2005, I, p. 2956, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli *standards* strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa “nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione” posto che tale individuazione “presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale”; Corte cost. 15 luglio 2005 n. 279, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2694, secondo cui “che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.



regionale integrato, idoneo a rispondere ai bisogni formativi del territorio e alle sue prospettive di sviluppo.

È accaduto, invece, che, a causa della necessità di contenere la spesa pubblica e di salvaguardare l'unità del sistema, il ruolo delle Regioni è stato progressivamente circoscritto e, per contro, è stato ampliato quello dello Stato.

Linea, questa, che sembra continuare anche con la nuova disciplina ove si consideri che l'art. 1, quarantaquattresimo comma, della legge n. 107 del 2015 affida al Ministero il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi d'istruzione e formazione professionale e agli Uffici Scolastici regionali il potere di definire gli ambiti territoriali in cui saranno articolati i ruoli del personale docente e di promuovere la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale.

Sembra, dunque, che la nuova disciplina, anziché valorizzare le competenze delle Regioni, rafforzi la tendenza a riservare allo Stato rilevanti funzioni in ordine alla definizione del servizio scolastico sul territorio, ponendo il dubbio di una sua piena compatibilità con il quadro emergente dalle indicazioni costituzionali, se è vero che

«il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione»¹³.

Ciò tanto più ove si consideri che ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione" mediante apposita legge statale, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

3 - L'autonomia scolastica in una nuova prospettiva delle autonomie locali

¹³ Corte cost. 2 luglio 2009 n. 200, cit.



E allora, se il percorso di recente delineato dal legislatore è quello appena detto, occorre forse riflettere sul ruolo delle autonomie locali nella materia *de qua*, autonomie che vanno ridisegnate non tanto sotto il profilo delle competenze e dei poteri riconosciuti allo Stato e, per l'effetto, sottratti alle Regioni e agli enti locali quanto, piuttosto, con riferimento alle modalità di cooperazione e ai principi, sopra indicati, che ne governano l'esercizio.

Nell'ambito di un sistema ormai multilivello, occorre prendere atto dell'opportuna esistenza di una molteplicità di centri decisionali i quali operano secondo dinamiche di interdipendenza reciproca. Ne consegue, pertanto, un notevole sviluppo dell'integrazione verticale, per effetto del quale, spesso, i processi decisionali si sviluppano attraverso una partecipazione congiunta dei soggetti espressione di governo locale, regionale e nazionale, i quali intervengono con un diverso ruolo e in diverse fasi.

E ciò depone per una valorizzazione dell'autonomia regionale e locale che, peraltro, risponderebbe a un'altrettanto opportuna valorizzazione dell'integrazione orizzontale e dovrebbe concretizzarsi, come accennato, in un processo di "consensualizzazione" che si sostanzia in una rete di rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati.

Da questo punto di vista, si tratterebbe di dare rilievo a uno degli obiettivi formativi specifici della programmazione triennale (art. 1, nono comma, lett. m), legge n. 107 del 2015), ossia la

"valorizzazione della scuola intesa come comunità attiva, aperta al territorio e in grado di sviluppare e di aumentare l'interazione con le famiglie e con la comunità locale, comprese le organizzazioni del terzo settore e le imprese".

Si tratta, cioè, di muoversi in una prospettiva diversa e declinare l'autonomia locale secondo un modulo incentrato più che sull'autodeterminazione del singolo ente, su schemi di cooperazione con altri soggetti, pubblici e privati che, pur mantenendo la propria indipendenza, interagiscono tra loro sviluppando forme di attività rispondenti alla cura degli interessi generali e al soddisfacimento delle domande poste dalla comunità. Occorre, cioè, prendere atto della necessità di procedere da una opportuna considerazione dei bisogni e della "domanda" che proviene dal basso, vale a dire di quella espressa dai sistemi locali che la recente riforma sull'autonomia scolastica non sembrerebbe adeguatamente valorizzare.

Questo obiettivo potrebbe forse essere conseguito attraverso una adeguata valorizzazione del ruolo delle Regioni, riconoscendo loro il compito di sviluppare forme di intervento idonee a incidere sui punti



centrali e sulle interazioni delle politiche pubbliche di settore, specie in tema di istruzione.

In un sistema multilivello, quale quello che si sta delineando, e nell'ottica di una disciplina sospesa tra regolamentazione nazionale e valorizzazione delle autonomie locali, è proprio sul ruolo svolto dalle Regioni che si giocherà la partita dello sviluppo sociale, essendo a queste demandato il compito di definire modalità d'intervento incidenti, anche in modo trasversale, sulle politiche pubbliche di settore e, dunque, sistemi d'interazione che fungano da volano per una piena tutela e promozione dei diritti fondamentali, quale appunto quello dell'istruzione.