



10 SETTEMBRE 2025

Il riconoscimento costituzionale
dell'autonomia scolastica dopo
venticinque anni: una riforma mancata
o un progetto incompiuto?

di Monica Cocconi

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma



Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica dopo venticinque anni: una riforma mancata o un progetto incompiuto?*

di Monica Cocconi

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Il saggio analizza il processo di attuazione della Riforma dell'autonomia funzionale delle scuole evidenziando i fattori che hanno impedito l'effettiva realizzazione del disegno politico originario e formulando alcune proposte che potrebbero favorire una nuova valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Title: The Constitutional Recognition of School Autonomy After Twenty-Five Years: A Failed Reform or an Unfinished Endeavor?

Abstract [En]: This essay analyzes the implementation process of the Reform of School Functional Autonomy, highlighting the factors that prevented the effective implementation of the original policy plan and formulating some proposals that could foster a renewed appreciation of school autonomy.

Parole chiave: autonomia scolastica; reti di scuole; sistema nazionale di istruzione e formazione

Keywords: school autonomy; school networks; national education and training system

Sommario: **1.** La declinazione come funzionale dell'autonomia scolastica nell'art. 21 della l. n. 59 del 1997 e il suo statuto costituzionale. **1.2.** Il disegno del legislatore nella L. n. 59 del 1997 e le sue valenze. **1.3.** Il riconoscimento della personalità giuridica alle istituzioni scolastiche e la cd. capacità d'interazione con il contesto. **1.4.** Il concorso delle autonomie scolastiche all'emersione della dimensione europea dell'istruzione. **2.** La potestà concorrente regionale nell'istruzione e il riconoscimento di uno statuto costituzionale all'autonomia scolastica nell'art. 117, comma 3 della Costituzione. **3.** La direttrice della piena attuazione della Riforma nella disciplina cd. della Buona scuola (l. n. 17 del 2015). **4.** Le potenzialità delle reti di scuole in funzione del potenziamento dell'autonomia funzionale delle scuole. Una transizione possibile: gli scogli da superare.

1. La declinazione in senso dell'autonomia scolastica nell'art. 21 della l. n. 59 del 1997 e il suo statuto costituzionale

Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica compie venticinque anni: quest'anniversario può rappresentare un'occasione preziosa per stilare un bilancio dell'attuazione di tale Riforma nel nostro Paese, individuarne le pietre d'inciampo e provare a delinearne le prospettive di pieno compimento e di rilancio.

A tal fine val la pena ricordare anzitutto, in sintesi, quale sia l'autentica natura sostanziale di tale autonomia funzionale e quali esigenze istituzionali siano state alla base della sua introduzione nel nostro ordinamento nazionale con la l. n. 59 del 15 maggio 1997, poi attuato dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione sul tema tenuta a Roma il 14 gennaio 2025 presso l'Asal, Associazione scuole autonome del Lazio.

Soltanto facendo riemergere, infatti, il significato concettuale effettivo della qualificazione dell'autonomia scolastica come funzionale e rivisitando, in sintesi, le direttrici della sua genesi, sarà possibile poi valutare meglio, in fase ricostruttiva, se tale soluzione istituzionale abbia risposto alla sua logica ispiratrice e quali evoluzioni con esso coerenti siano adesso auspicabili per promuoverne l'effettività.

Problematiche e complesse sono state in effetti, in questi ultimi anni, più del riconoscimento formale dell'autonomia, le questioni della sua effettività e vitalità nel sistema scolastico nazionale e della sua capacità di effettiva interazione con le altre comunità di riferimento presenti sul territorio.

La mera e formale istituzione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, da parte del legislatore, è stata, in realtà, solo una delle condizioni per il suo effettivo compimento. Questo non può invero prescindere né dalle capacità e intenzionalità della comunità di riferimento né da ulteriori condizioni del contesto istituzionale in cui questa si colloca ossia l'esercizio di un governo sul sistema nazionale d'istruzione che ne sostenga la complessità e la sussistenza ed il funzionamento di strutture di supporto e valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Poiché, inoltre, l'autonomia delle istituzioni scolastiche non è un fine in sé, ma piuttosto un mezzo per «sintonizzare» la comunità educante, nell'assolvere responsabilmente la funzione dell'istruzione verso gli studenti e le studentesse, anche sui bisogni formativi delle altre comunità di riferimento (ossia le famiglie, la collettività locale, il contesto imprenditoriale e sociale circostante, gli altri 'canali' del sistema formativo e la dimensione europea), l'attenzione andrà inevitabilmente focalizzata anche sulle condizioni che possano valorizzare maggiormente una sua effettiva capacità di sviluppare tali interrelazioni.

Ovviamente concepire l'autonomia quale strumento in vista di un fine non significa affatto propendere per la visione di una sua presunta «neutralità» rispetto alle finalità ad essa affidate; anzi, il mezzo dovrà essere ben congegnato per metterlo in grado di conseguire al meglio i fini istituzionali e i valori costituzionali su cui si fonda¹.

Com'è noto, fra i diversi concetti di autonomia riferibili alle differenti tipologie di persone giuridiche pubbliche, la scienza giuridica più autorevole ha da tempo ricondotto le istituzioni scolastiche al modello delle autonomie funzionali, qualificate anche come sociali e comunitarie².

¹ In tal senso, si v. A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita*, in questa *Rivista*, 32, 2022, pp. 49 ss.

² In tal senso, si v. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001 e P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2004, pp. 61-116. Sul significato di tale autonomia, si v. S. CASSESE, «*Playdoiers* per un'autentica autonomia delle scuole», in *Foro it.*, V, 1990, pp. 147 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando, 2003, p. 240; A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2004, p. 543 ss. M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, CEDAM, 2006; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in questa *Rivista*, 2, 2005, p. 353 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE, (a cura di), *Tra*

Si allude, più precisamente, a quel modello organizzativo rispondente alla fondamentale logica per cui specifiche comunità di persone, coinvolte nello svolgimento di funzioni pubbliche di particolare rilievo, come ad esempio quella dell'istruzione, concorrano direttamente al loro svolgimento attraverso la cura degli interessi pubblici cui queste sono dirette, assumendosene, al tempo stesso, la conseguente responsabilità.

Tale esigenza di autoamministrazione, inoltre, trae il proprio fondamento, sul versante costituzionale, anzitutto nell'art. 2 Cost., ossia nella tutela delle formazioni sociali e, in seguito, nell'art. 118, ult. comma, Cost., vale a dire nel principio di sussidiarietà orizzontale, inteso come vettore di un coinvolgimento della società civile nello svolgimento di funzioni di interesse pubblico, in collaborazione con gli enti territoriali³. Di tale modello organizzativo è un tassello essenziale e qualificante la formazione sociale, corrispondente, in tal caso, alla comunità educante, dalla quale e nella quale sono svolte le funzioni amministrative affidate all'istituzione scolastica. A tale formazione sociale sono (o meglio, dovrebbero essere) affidate le decisioni fondamentali attinenti alla cura concreta degli interessi pubblici correlati allo svolgimento di tale funzione. Nel settore dell'istruzione, più specificamente, la stessa esigenza appare fondata, altresì, sulla garanzia costituzionale della libertà d'insegnamento di cui al primo comma dell'art. 33 della Costituzione, intesa anche quale presidio della neutralità del servizio pubblico dell'istruzione⁴.

Va riconosciuto che i tratti originari con cui il legislatore degli anni Novanta, con la l. n. 59/97, disegnava il volto dell'autonomia funzionale risultavano coerenti con questa logica concettuale⁵.

amministrazione e scuola, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 113-149; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il diritto dell'istruzione. Autonomia, sussidiarietà, inclusione*, Torino, Giappichelli, 2024. M. CAMPIONE, E. CONTU (a cura di), *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*, Il Mulino, Bologna, 2020; [A. POGGI, L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"](#); in *Rivista AIC*, 1, 2024. In aggiunta, vedasi anche [T. GROPPI, Scuola e costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva de "Costituzionalismo Trasformatore"](#); [G. LANEVE, L'istruzione come fattore di identità costituzionale](#); [A. MORELLI, Istruzione, formazione e sistema produttivo](#); [G. ARCONZO, Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva](#), tutti pubblicati in *Rivista AIC*, 1, 2024.

³ Per un'analisi sui rapporti tra autonomie funzionali e sussidiarietà, anche con specifici approfondimenti sul sistema scolastico, cfr., per tutti, A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 169 ss. e pp. 257 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di Commercio, (Relazione al convegno di Unioncamere Toscana 16.6.2003)*, in *Astrid-online.it*, pp. 1 ss.; P.G. RINALDI, *Le autonomie funzionali. Profili evolutivi del rapporto tra gruppi sociali e pubblici poteri*, Milano, (ed. provv.), 2004, pp. 10 ss. e pp. 205 ss.; Id., *La scuola come autonomia funzionale*, cit., 61 ss.; F. LIBERATI, *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it.*, 2009, n. 24, pp. 20 ss.

⁴ Sul fondamento dell'istanza autonomistica nella formazione sociale costituita dalla comunità educante, si v. U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, p. 253.

⁵ Una prima menzione esplicita, in generale, delle autonomie funzionali (o enti locali funzionali) era compiuta dal legislatore nell'art. 3, comma 1, lett. b), l. n. 59/1997, comprendendovi le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le Università degli studi.

1.2. Il disegno del legislatore nella L. n. 59 del 1997 e le sue valenze

Il riconoscimento dell'autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche, nello specifico, all'art. 21 della stessa legge, assumeva una duplice valenza, interna al sistema scolastico ed esterna ad esso. Costituiva, inoltre, uno dei tasselli fondamentali dell'emersione di una dimensione europea dell'istruzione.

Ad *intra*, esso avrebbe dovuto avviare e compiere un processo di ripensamento dell'organizzazione delle istituzioni autonome attraverso un rafforzamento delle prerogative dei dirigenti, dei docenti e degli organi collegiali nelle scelte relative all'offerta formativa e alle modalità di erogazione del servizio dell'istruzione.

Ad *extra*, il riconoscimento dell'autonomia scolastica rappresentava il tassello più qualificante della transizione dalla c.d. scuola di Stato ad un nuovo modello organizzativo policentrico di tipo orizzontale; questo rinveniva il proprio fulcro in una rete di scuole autonome dotate di personalità giuridica, sia statali sia paritarie, nell'ambito di un «sistema nazionale d'istruzione» (l. 10 marzo 2000, n. 62). Tale transizione, in effetti, doveva superare la visione delle scuole quali organi periferici del Ministero, a suo tempo funzionale a favorire l'unificazione politica del Paese per il tramite dell'unificazione culturale⁶.

I compiti di erogazione del servizio pubblico dell'istruzione, in tale prospettiva, avrebbero dovuto essere affidati prioritariamente, nel loro svolgimento, alla competenza e alla responsabilità della comunità educante, con la riserva allo Stato di disciplinare le norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 33 Cost., e alle Regioni e agli Enti locali di programmare e di supportare l'erogazione del servizio pubblico scolastico sul territorio.

Il profilo «interno» del riconoscimento legislativo dell'autonomia scolastica traeva il proprio fondamento sulla concezione, prima illustrata, diretta a valorizzare la responsabilità e la competenza della comunità educante nell'erogazione della prestazione scolastica. La stessa si fondava, soprattutto, sull'accordare alle scuole possibilità di scelta circa metodi, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento e su ogni iniziativa che fosse «espressione di libertà progettuale» (art. 21 della l. n.59/1997, comma 9).

Tale valorizzazione, peraltro, non doveva risultare autoreferenziale, ma funzionale a permettere alle scuole di migliorare la qualità di esplicazione delle proprie finalità istituzionali e costituzionali, rappresentate dall'accrescimento del livello delle prestazioni offerte agli studenti, grazie alla costruzione di percorsi didattici e formativi differenziati e all'offerta di una «pluralità di scelte ... che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione» (art. 1 del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233). Tale concezione escludeva pertanto, al tempo stesso, una visione più angusta dell'autonomia scolastica intesa unicamente come «gestionale» e «burocratica», ossia diretta ad assicurare una mera gestione efficiente ed efficace dei relativi compiti, non funzionale, prioritariamente, al conseguimento di valori costituzionali.

⁶ A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, p. 38.

Più complessa ed ambivalente era la ridefinizione, implicata dal riconoscimento di autonomia funzionale alle scuole, del loro rapporto con lo Stato, con gli enti territoriali, con le altre formazioni sociali attive nel territorio di riferimento e all'interno della dimensione europea.

La genesi e la collocazione del riconoscimento dell'autonomia scolastica in seno ad un percorso riformatore diretto a potenziare il decentramento verso le autonomie territoriali, anzitutto nella l. n. 59/1997 e poi, in seguito, nella l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, non potevano risultare «neutre» rispetto al significato sostanziale dell'autonomia funzionale.

Il disegno del legislatore, infatti, manifestava l'intento di situare le autonomie scolastiche in un contesto atto a favorire un dialogo istituzionale con le altre autonomie territoriali e non solo, pur preservandole dall'indebita invadenza di queste.

1.3. Il riconoscimento della personalità giuridica alle istituzioni scolastiche e la cd. capacità d'interazione con il contesto

Lo stesso principio di sussidiarietà orizzontale su cui si fondava il conferimento diretto di compiti e funzioni alle autonomie scolastiche, ad opera della l. n. 59/97, se avesse esatto una loro tutela rispetto ad indebite ingerenze degli enti territoriali, avrebbe imposto tuttavia, allo stesso tempo, una loro necessaria e feconda interazione con gli altri soggetti pubblici e privati presenti sul territorio, in particolare con gli enti territoriali.

Lo stesso riconoscimento della personalità giuridica dotava le scuole della potenzialità giuridica di sviluppare tale maggiore capacità di interazione (attraverso la possibilità di stipulare accordi, convenzioni, contratti e scambi) sia fra loro (reti di scuole) sia con gli altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio e nella dimensione europea.

Nello specifico, la possibilità di costituire reti di scuole si configurava, principalmente, come un quadro di luci, sebbene non privo di alcune ombre.

All'art. 7 del D.p.R. 8 marzo 1999, n. 175, infatti, l'accordo fra reti di scuole veniva esplicitamente contemplato quale strumento per accrescere la 'massa critica' dell'autonomia «attraverso un ampliamento, miglioramento e potenziamento della propria offerta formativa»; le reti, dunque, erano pensate dal legislatore come condizioni imprescindibili per la stessa effettività e decollo dell'autonomia funzionale delle scuole.

Al tempo stesso l'approccio volontario, la mancanza di soggettività giuridica delle reti e la difficoltà stessa delle scuole a pensarsi in tale nuovo contesto ne manifestava l'intrinseca vulnerabilità e prefigurava il rischio di una loro scarsa effettività.

La stessa apertura accordata alle scuole con il riconoscimento di autonomia, inoltre, era destinata ad esplicarsi anche all'interno del sistema formativo inteso nel suo complesso, attraverso l'instaurarsi di rapporti diretti fra le istituzioni scolastiche, il sistema formativo nel suo complesso, le Università e gli istituti di ricerca. Tale intento, peraltro, era desumibile dal fatto che il riconoscimento di autonomia era collocato, all'interno della l. n. 59/1997, in un più ampio processo di «riorganizzazione del sistema formativo», concepito come comprensivo della formazione professionale, delle Università e della formazione continua.

1.4. Il concorso delle autonomie scolastiche all'emersione della dimensione europea dell'istruzione

La stessa traiettoria di interazione poteva esplicarsi, altresì, verso la dimensione europea dell'istruzione e, per suo tramite, favorire l'intensificarsi del processo di integrazione. L'emersione delle scuole autonome quali soggetti di diritto dotati di una propria identità, sotto il profilo didattico e organizzativo, oltre a sottrarle dal cono d'ombra della dipendenza gerarchica dal Ministero, poteva in effetti potenziare il loro relazionarsi anche con le istituzioni scolastiche autonome di altri Paesi europei.

Nelle forme di cooperazione e di interrelazioni fra istituzioni scolastiche, a livello transnazionale, il TFUE, all'art. 165, secondo comma, individua, non a caso, un'ulteriore modalità di rafforzamento, unitamente agli scambi di docenti e studenti, della dimensione *europea* dell'istruzione.

I programmi di azione comunitaria in materia di istruzione contemplanoinoltre, quale strumento principale di svolgimento, la cooperazione fra scuole e sistemi di formazione europei.

In realtà, si tratta di una dimensione che si è gradualmente affermata senza avvalersi di competenze proprie dell'Unione ma fondata sull'esplicarsi di atti di *soft law* organizzati da un metodo aperto di coordinamento, non privo di effettività⁷.

La più intensa capacità di interazione acquisita dalle scuole con il riconoscimento della personalità giuridica era, dunque, potenzialmente destinata ad esplicarsi, oltre che in senso orizzontale, ossia con il contesto territoriale di riferimento, anche in senso verticale, attraverso accordi costitutivi di reti di scuole o soggetti industriali anche a livello sovranazionale.

La stessa poteva favorire, altresì, attraverso il confronto e lo scambio fra diverse culture e sistemi di istruzione nazionali, il progredire del processo di integrazione europeo avviato, fin dal Trattato di Roma

⁷ *Amplius* sul tema, mi sia consentito il rinvio a M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2006. Si v., altresì, F. CORTESE, *L'istruzione fra diritto europeo e nazionale*, in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI, *Unità e pluralismo culturale*, Firenze University Press, 2016, p. 151 che rileva come il diritto europeo si ponga quale elemento propulsivo di una maggiore efficienza del riformismo dei sistemi nazionali d'istruzione, non tanto su specifici segmenti, quanto nel loro complesso, attraverso gli obiettivi insiti nel metodo europeo di coordinamento e il costante monitoraggio sulla loro realizzazione.



del 1957, non solo tramite l'integrazione dei mercati ma soprattutto attraverso il riavvicinamento dei popoli europei e lo sviluppo di uno spirito di tolleranza costituzionale fra questi.

Se dunque il riconoscimento di autonomia funzionale tracciava, all'interno del sistema nazionale d'istruzione, il superamento del modello cd. della scuola di Stato, il suo proiettarsi nella dimensione europea poteva favorire, allo stesso modo, l'intensificarsi del processo di integrazione europeo, sviluppando interrelazioni fra differenti culture e sistemi d'istruzione nazionali e il superamento della convinzione della loro superiorità od esclusività le une rispetto alle altre.

2. La potestà concorrente regionale nell'istruzione e il riconoscimento di uno statuto costituzionale all'autonomia scolastica nell'art. 117, comma 3 della Costituzione

Alla costruzione di questo disegno complessivo avrebbe dovuto risultare non estraneo, ma, anzi, essenziale, il successivo ingresso delle Regioni nell'istruzione con la revisione dell'art. 117, comma 3, Cost.⁸. Lo stesso si concretizzava nel conferimento, da parte del legislatore costituzionale, di una potestà concorrente regionale funzionale a tratteggiare la politica del servizio dell'istruzione sul territorio senza indebite ingerenze nell'autonomia funzionale delle scuole cui veniva riconosciuto, contestualmente, uno statuto costituzionale⁹.

Allo stesso tempo, in senso più generale, sia la valorizzazione degli enti politici sub-statali quali centri di elaborazione della politica scolastica sul territorio sia il rafforzamento della capacità delle scuole di gestire in modo responsabile la propria progettualità formativa dovevano favorire il concorso delle autonomie territoriali e funzionali a realizzare gli obiettivi a queste affidati dalla Costituzione riguardo allo sviluppo sociale ed economico del Paese.

A parere di cui scrive, infatti, garantire ed investire nell'autonomia scolastica non significava certamente rinunciare ad una visione unitaria del sistema nazionale d'istruzione.

Il riconoscimento dell'autonomia funzionale non si poneva certo in contrasto con la preservazione di un ruolo dello Stato centrale in materia d'istruzione¹⁰. Al contrario, pur nella garanzia degli obiettivi generali previsti a livello nazionale, permetteva di declinare questi ultimi a seconda della realtà locale di riferimento per garantire la crescita della persona umana accompagnandola in tutto il suo sviluppo non solo biologico ma, soprattutto, culturale e formativo.

⁸ Su cui mi sia consentito il rinvio a M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il Titolo V*, in *Quad. cost.* 2007, p. 740.

⁹ Sulla portata della competenza concorrente regionale sull'istruzione si veda Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, in *Federalismi.it*, 2004, n. 2, con commenti di R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte Cost., 13 gennaio 2004, n.13)*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 2; A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 3; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004.

¹⁰ In tal senso si v. G. RUGGIERO, *L'autonomia scolastica tra storia e sistema*, in *Rivista di informazione giuridica*, 2023.

In tale orizzonte, non solo il principio costituzionale di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. veniva garantito e preso in considerazione nel suo duplice versante, verticale e orizzontale, ma anche la stessa concezione c.d. «comunitaria» della scuola avrebbe potuto decollare, saldarsi e perfezionarsi nel contesto di una necessaria interazione con le altre comunità presenti sul territorio.

Ci si riferisce, più specificamente, all'introduzione del principio di sussidiarietà all'art. 118, e in particolare, ai suoi commi 1 e 4, con l'attribuzione delle funzioni amministrative in via prioritaria agli Enti locali, e più in generale, con il riconoscimento di un ruolo nuovo all'«autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Tali disposizioni avrebbero potuto rappresentare un importante punto di svolta non solo per il conferimento delle funzioni in linea di principio al livello di governo più vicino ai cittadini, ma, più in generale, per una valorizzazione del ruolo degli stessi in relazione a una condivisione dell'esercizio delle funzioni amministrative relative all'istruzione.

All'art. 117, c. 3, si consacrava inoltre, a livello costituzionale, il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche già introdotto con disposizioni di rango primario, disponendo che venisse preservata questa «sfera» dall'intervento legislativo, statale e regionale

In tale direttrice poteva in effetti rafforzarsi il nesso fra il riconoscimento costituzionale di autonomia funzionale alle scuole e la concezione, già presente nell'art. 3 del t.u. in materia di istruzione (il d.lgs. 16 aprile 1994, 297), della scuola come «comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale civica», che rappresentava, per la scienza giuridica più autorevole, il fondamento sostanziale dell'autonomia funzionale delle scuole.

Tale disegno politico non appariva tuttavia, già nel suo delinearsi, privo di rischi e di incognite.

Come è stato osservato¹¹ la scelta di collocare il principio dell'autonomia scolastica «in una sede distinta, e potremmo dire, distante, da quella in cui è posto quello altrimenti qualificabile come simmetrico dell'autonomia universitaria (art. 33 comma 6 Cost.), appariva poco felice». Tale decisione politica non giovava in effetti a delineare un contesto valoriale convincente della disciplina costituzionale sull'istruzione.

Se, infatti, l'autonomia universitaria appariva funzionale a garantire la libertà di ricerca e di insegnamento degli atenei, preservando una sfera di non ingerenza da parte della legislazione («nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»), l'autonomia delle istituzioni scolastiche, collocata nel contesto del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni posto dall'art. 117 Cost. rischiava di essere confinata nel cono d'ombra di un'autonomia «minore», priva della dignità che sarebbe discesa da una sua diretta collocazione nella Parte I, e nel Titolo II, relativo ai «Rapporti etico-sociali».

¹¹ Si veda R. CALVANO, *La parabola dell'autonomia scolastica o dell'eterogeneità dei fini*, in *Democrazia e diritto*, n. 3 del 2021.

Il riconoscimento ad essa di uno statuto costituzionale segnava, tuttavia, una virtuosa linea di continuità con la previsione di cui all'art. 21 della l. n. 59 del 1997, poi stabilizzatosi con il reg. 275 del 1999, partecipando allo stesso indirizzo politico.

Inoltre, il complesso, e non sempre facile da decifrare, intreccio fra «norme generali in materia di istruzione»¹², di cui all'art. 33 della Cost., «principi fondamentali», «potestà concorrente regionale» di cui all'art. 117, comma 3 e «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, comma 2, lett. *m*) non solo ha interrogato molto frequentemente la Consulta alla ricerca di interpretazioni univoche e condivise ma ha rappresentato, talora, anche l'occasione per un ritorno al centralismo di Stato, in materia d'istruzione¹³.

Un ulteriore fronte aperto è e sarà quello del punto di equilibrio fra autonomia scolastica e autonomia regionale differenziata nel contesto dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. che permette il trasferimento di competenze alle Regioni nell'istruzione, in modo residuale rispetto alle norme generali e ai livelli essenziali delle prestazioni affidati allo Stato e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coesione previsti dall'art. 119 Cost.¹⁴.

Infatti, sia il riconoscimento di autonomia alle scuole che quello di una potestà concorrente regionale dell'istruzione avrebbe dovuto accompagnarsi ad un ridisegno sia del ruolo ministeriale che dell'amministrazione periferica coerente con il nuovo modello organizzativo mentre la loro evoluzione ha seguito una direttrice pressoché antitetica¹⁵.

¹² Sulla difficile linea di distinzione fra norme generali e principi fondamentali, in materia d'istruzione, si veda Corte cost., 24 giugno – 2 luglio 2009, n. 200, in *Federalismi.it*. Per un commento alla pronuncia si veda, M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra «norme generali» e «principi fondamentali» in materia di istruzione*, in *Foro it.*, 2009, I, 3289 s.; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle «politiche» governative sull'istruzione*, in *Federalismi*, n. 9, 2009; M. TROISI, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 3, 2010, p. 47; F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. Cost.*, 2010, 43508.

¹³ Circa il riaffermarsi di un centralismo di ritorno, in materia d'istruzione, si veda A. POGGI, *La riorganizzazione territoriale del sistema scolastico. Il fallimento dell'amministrazione centralizzata*, in *Economia & Lavoro*, I, 2012, pp. 39 ss.; M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, 2020, n. 3, 2 ss. Per un'attenta analisi degli articoli della Costituzione in materia di istruzione, si v. F. FRACCHIA, *«Costituzione scolastica»: bilancio e letture prospettive*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021; si v. anche F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2018, pp. 45 ss. che offre un panorama ragionato sul dibattito svoltosi in Assemblea costituente sul tema dell'istruzione.

¹⁴ Si veda la l. n. 83 del 16 giugno 2024 *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Sul tema di veda C. MARZUOLI, *Autonomia regionale differenziata e autonomia scolastica*", presentato al VII Congresso ADi (febbraio 2023) e pubblicato da ADi Scuola; G. C. SACCHI – *Autonomia differenziata in materia di istruzione in La scuola nell'autonomia differenziata* (nn. 7-8/2024, UCIIM), analizza l'applicazione della legge 86/2024 sui LEP e l'iter attuativo dell'autonomia.

¹⁵ In tal senso, si v. F. SALTARI, *Quattro nodi maggiori del Sistema nazionale di istruzione in Italia*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021: «Al fallimento dell'amministrazione centralizzata è seguito, se non il fallimento, almeno il mancato successo dell'autonomia funzionale quale modello alternativo, poiché non ha mantenuto la promessa bassaniniana di essere più efficace ed efficiente».

Se infatti la concreta gestione delle scuole autonome è stata compressa da vincoli stabiliti anche con mere circolari ministeriali, è tuttavia mancato un indirizzo politico nazionale che orientasse le istituzioni scolastiche al conseguimento degli obiettivi del sistema nazionale d'istruzione declinati per ogni specifico territorio.

Non hanno avuto, inoltre, un effettivo e convincente funzionamento le strutture di supporto alle autonomie scolastiche, come le reti di scuole, contemplate dal D.p.R. n. 175 del 1999 e i centri di servizi (istituiti con il d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319) pensate in aggiunta o supporto alle strutture periferiche dell'amministrazione statale dell'istruzione.

A seguito, inoltre, della separazione fra il Ministero dell'istruzione (che assume le funzioni relative all'istruzione primaria, secondaria e, per la terziaria, agli ITS e viene ridenominato Ministero dell'istruzione e del merito) e quello dell'Università e della ricerca ad opera del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, nel corso del Governo Conte II, il primo è stato investito di una riorganizzazione ad opera due d. P. C. M. n. 166 e 167/2020. Il primo decreto ha individuato due Dipartimenti in seno al Ministero, quello per il sistema educativo di istruzione e formazione e il secondo per le risorse umane, finanziarie e strumentali¹⁶.

La suddivisione del primo in 4 Direzioni Generali (ordinamenti scolastici; personale scolastico; studente; fondi strutturali, edilizia e digitale) e del secondo in 3 Direzioni Generali (risorse umane e finanziarie; sistemi informativi e statistica; progettazione organizzativa, comunicazione e contratti) rende evidente la preminenza assegnata dal disegno organizzativo alle funzioni strumentali, e solo in minima parte, al supporto alle scuole e agli studenti.

Infine, molte delle competenze gestionali affidate alle istituzioni scolastiche per l'esercizio dell'autonomia funzionale rischiano, tuttora, di sovraccaricare le scuole di attività burocratiche, di cui, fra l'altro, non possiedono sempre l'adeguata *expertise* costringendole a rivolgersi a consulenti esterni.

In particolare, sono state trasferite agli istituti scolastici, in sede di riconoscimento di autonomia, le competenze in materia di: a) carriera scolastica; b) rapporto con gli alunni; c) amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse; d) stato giuridico ed economico del personale. Rispetto al conferimento di tali funzioni non si è accompagnato un adeguato supporto alle scuole, da parte dell'amministrazione periferica, in termini finanziari e tecnici.

L'esercizio di tali attività distoglie talora le scuole da un conseguimento ottimale delle funzioni pubbliche correlate al compimento del più generale fine istituzionale di un innalzamento della qualità del servizio

¹⁶ Il primo Dipartimento è articolato in 4 direzioni generali (ordinamenti scolastici; personale scolastico; studente; fondi strutturali, edilizia e digitale), con 24 uffici dirigenziali. Il secondo Dipartimento è strutturato in 3 direzioni generali (risorse umane e finanziarie; sistemi informativi e statistica; progettazione organizzativa, comunicazione e contratti) con 16 uffici dirigenziali.

scolastico delineato dalla Costituzione¹⁷ cui il riconoscimento costituzionale dell'autonomia era funzionale.

In tale prospettiva ci si chiederà quali cambiamenti potrebbero introdursi per sollevare almeno parzialmente le scuole autonome dall'esercizio di tali funzioni in modo da liberare maggiori energie per promuovere quelle strettamente funzionali l'autonomia scolastica.

Tali considerazioni risulteranno rafforzate dalle vicende che poi sono seguite, nell'attuazione del disegno riformatore.

3. La direttrice della piena attuazione della Riforma nella disciplina cd. della Buona scuola (l. n. 17 del 2015)

La principale finalità della nuova disciplina sulla c.d. Buona scuola (L. 13 luglio 2015, n. 107) era quella di una piena attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 1)¹⁸.

Attorno ad essa ruotava, sotto il profilo logico, l'intero impianto della Riforma e al suo potenziamento erano dirette le principali innovazioni introdotte dalla nuova disciplina, ossia la collocazione in un orizzonte triennale dell'offerta formativa, l'introduzione dell'organico funzionale dell'autonomia e il potenziamento dei poteri dei dirigenti scolastici¹⁹.

Più che trattarsi di un'effettiva «Riforma», dunque, la nuova disciplina era diretta, in realtà, a perfezionare strumenti già in essere per accordare un'effettività e una sostanza a un istituto che, sebbene avesse una storia risalente, non aveva mai avuto una reale attuazione.

Per rispondere alla sfida dell'autonomia scolastica, la Riforma innalzava anzitutto, in modo condivisibile, di circa un miliardo e mezzo, già all'avvio, la spesa destinata all'istruzione, con una decisa inversione di tendenza rispetto al passato; il nostro Paese risultava, nell'ordinamento europeo, quello con il minor livello di risorse investite sia rispetto al PIL, sia come percentuale rispetto alla spesa pubblica complessiva²⁰.

¹⁷ Si veda in tal senso A. SANDULLI, *Un sistema scolastico per lo studente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2023.

¹⁸ Mi sia consentito, sul punto, il rinvio a COCCONI M., *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2015; M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una buona autonomia scolastica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015; M. NAVILLI, *La "Buona scuola": dal precariato all'attuazione e potenziamento dell'autonomia scolastica*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016, 613.

¹⁹ Sul tema si veda A. DAPAS, L. VIOLA, *Il dirigente scolastico nell'era della "buona scuola"*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2015, 83.

²⁰ La nuova disciplina, viceversa, stanziava fondi per l'incentivazione del merito dei docenti (200 milioni annui), per la loro formazione in servizio (40 milioni annui), per alleviare i docenti dalle spese per consumi culturali (una card annuale di € 500 per docente, pari a circa € 400 milioni), per incrementare il fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche (€ 126 milioni nel 2015), per l'incentivazione dei dirigenti (35 milioni a regime dal 2016), per la costruzione di laboratori territoriali (90 milioni), per accrescere le attività in alternanza scuola lavoro (100 milioni e, infine, per la costruzione di nuove scuole, ambienti di apprendimento innovativo (300 milioni).

Nello stesso tempo la riforma perfezionava e offriva un più ampio respiro ai documenti di programmazione dell'offerta formativa, dotandoli di un orizzonte triennale e introduceva l'innovazione dell'organico funzionale dell'autonomia, ossia il contingente di docenti destinato a garantire l'erogazione della progettazione didattica specifica di ciascuna istituzione scolastica.

Appariva ragionevole, infine, che l'attuazione di una più estesa autonomia fosse affidata ad un ampliamento delle prerogative dei dirigenti scolastici nella selezione e nella valutazione dei docenti e ad una valorizzazione delle migliori capacità didattiche degli insegnanti.

Con la legge della Buona scuola è stato avviato anche il c.d. Piano Nazionale per la Scuola Digitale (art. 1, co. 56-58) *«Al fine di sviluppare e di migliorare le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca adotta il Piano Nazionale per la Scuola Digitale».*

Fra gli strumenti di valorizzazione dell'autonomia funzionale degli istituti scolastici contemplati dalla cd. Buona Scuola va menzionato, sicuramente, quello delle reti di scuole e degli accordi fra queste rispetto al quale persistono tutt'ora, oltre alle potenzialità, alcuni dei limiti già evidenziati.

Già l'art. 50 L. 35/2012, di conversione dell'art. 50 del D.L. n. 5 del 2012, prevedeva l'adozione di Linee-Guida per disciplinare: *a)* l'autonomia finanziaria delle scuole; *b)* l'organico «funzionale» a livello di singola istituzione scolastica; *c)* la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, per la gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie; *d)* la previsione di un organico «di rete» per l'integrazione degli alunni diversamente abili e la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo. Tali Linee Guida non sono mai state emanate.

Nella successiva disciplina di Riforma lo strumento delle reti viene menzionato quale condizione per lo stesso decollo dell'autonomia, dall'altro l'attivazione volontaria e priva di soggettività giuridica e, soprattutto, il suo scollamento rispetto ad un coerente ridisegno dell'amministrazione centrale e periferica, rischia di collocarlo nel cono d'ombra di una dimensione episodica e, quindi, priva di reale effettività.

La legge 107/2015 suddivideva il territorio regionale in ambiti «inferiori alla provincia e alla città metropolitana» e prevedeva la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale.

Inoltre, esplicitava, nel suo unico articolo, al comma 70, le finalità e i contenuti della rete: la valorizzazione delle risorse professionali, la gestione comune di funzioni e di attività amministrative e la realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale, da definire sulla base di accordi tra autonomie scolastiche di un medesimo ambito territoriale, definiti *accordi di rete*.

Gli stessi accordi, secondo il comma 71 della legge citata sopra, avrebbero dovuto precisare: a) i criteri e le modalità per l'utilizzo dei docenti nella rete, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonché di assistenza e di integrazione sociale delle persone con disabilità, anche per insegnamenti opzionali, specialistici, di coordinamento e di progettazione funzionali ai Piani Triennali dell'Offerta Formativa di più istituzioni scolastiche inserite nella rete; b) i piani di formazione del personale scolastico; c) le risorse da destinare alla rete per il perseguimento delle proprie finalità; d) le forme e le modalità per la trasparenza e la pubblicità delle decisioni e dei rendiconti delle attività svolte

Le potenzialità insite nel consolidamento delle reti di scuole, tuttavia, non si sono sviluppate. Non sono state infatti accompagnate e supportate da un coerente ridisegno organizzativo dell'amministrazione centrale e periferico, inoltre è probabilmente mancata, da parte delle scuole, la capacità di pensarsi e valorizzarsi nella proiezione dell'autonomia funzionale.

Nemmeno la progettazione ed attuazione del PNRR ha apportato innovazioni significative, sul piano della valorizzazione dell'autonomia funzionale, dato che le Riforme previste si collocavano in prevalenza sul piano della manutenzione del sistema, più che su un ridisegno del Sistema nazionale d'istruzione²¹.

Per quanto riguarda la M4C1, questa mirava a realizzare gli investimenti materiali ed immateriali necessari a colmare o a ridurre in misura significativa, in tutti i gradi di istruzione, le carenze strutturali registrate. A questo fine, la componente puntava al rafforzamento dell'offerta formativa, anche sulla base del miglioramento delle competenze del corpo docente; perseguiva, infine, l'obiettivo di rafforzare le infrastrutture e gli strumenti tecnologici a disposizione della didattica²². Al fine, poi, di attuare gli obiettivi esplicitati nella Missione 4 del PNRR, il legislatore ha adottato una serie di disposizioni contenute nella l. 197/2022 (legge di bilancio 2023), relative alla disciplina del dimensionamento scolastico e volte a definire il contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA). Tale disciplina era rivolta ad un dimensionamento scolastico che tenesse conto dell'avvenuto decremento demografico, fenomeno sempre più influente il futuro della società italiana come l'assetto sul territorio del servizio scolastico.

La vicenda di un'efficace distribuzione delle istituzioni scolastiche autonome sul territorio nazionale e regionale si intrecciava, inevitabilmente, con il reclutamento, l'assegnazione e la gestione statale del

²¹ Si veda L. SALTARI, *La scuola italiana nelle riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, n. 2, 2021; M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, n. 11, 2022.

²² Le risorse finanziarie destinate dal PNRR al comparto dell'istruzione, che determinano investimenti e riforme, toccavano i seguenti ambiti di intervento: 1. miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; 2. riforma della carriera del personale docente, specialmente rispetto al sistema di reclutamento e al modello formativo; 3. ampliamento delle competenze, in particolare per le c.d. discipline STEM, nonché per il multilinguismo e rafforzamento delle infrastrutture; 4. riforma delle classi di laurea, delle lauree abilitanti e dei dottorati di ricerca.



personale scolastico e delle risorse finanziarie, strumentali, connesse all'erogazione del servizio presso le scuole.

4. Le potenzialità delle reti di scuole in funzione del potenziamento dell'autonomia funzionale delle scuole. Una transizione è possibile: gli scogli da superare

Il disegno originario dell'autonomia funzionale tratteggiato dalla l. n. 59 del 1997 ha subito, nel corso della sua attuazione, una sorta di tradimento e, al contempo, una «trasfigurazione» della sua ispirazione originaria. Nel regolamento attuativo di tale disciplina, contenuto nel D. p. R. n. 275 del 1999, le reti di scuole erano state introdotte, ad esempio, non quale tassello accidentale e facoltativo ma come una condizione essenziale per lo stesso decollo della riforma in senso autonomistico. Lo comprova il fatto che tali accordi, come esplicitamente previsto nell'art. 7 del regolamento, dovevano essere funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali delle scuole, ossia attività didattiche, di ricerca, di sviluppo, di formazione e di aggiornamento, di amministrazione e contabilità, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci; di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e altre attività coerenti con la finalità istituzionali. L'aggregazione delle istituzioni scolastiche in rete potrebbe contribuire, infatti, principalmente, a costruire una massa critica adeguata ad un esercizio efficace dell'autonomia anche da parte di istituti scolastici di piccole dimensioni. Inoltre, potrebbe favorire, in generale, un esercizio più efficace e qualitativamente migliore delle stesse attività istituzionali, da parte delle scuole, attraverso una comune gestione delle risorse umane, finanziarie e gestionali.

Nel disegno complessivo ideato dal legislatore del 1997, inoltre, le reti non avrebbero dovuto essere una mera espressione di libertà progettuale ma, piuttosto, una delle fondamentali condizioni organizzative per il decollo effettivo e non puramente virtuale della Riforma delle istituzioni scolastiche nel segno del riconoscimento dell'autonomia funzionale.

Per procedere in tale direzione, tuttavia, sarebbero necessarie delle condizioni istituzionali di contesto che, purtroppo, non si sono al momento realizzate e altre che potrebbero ancora auspicabilmente verificarsi.

Com'è già stato sottolineato, il disegno di riorganizzazione dell'amministrazione centrale dell'istruzione non è stato improntato alla logica di un supporto alla valorizzazione dell'autonomia scolastica.

Per un verso, infatti, lo stesso si è sviluppato nel senso di un controllo puntuale ed occhiuto del funzionamento delle istituzioni scolastiche, per l'altro non si è evoluto nel senso di offrire alle scuole autonome un sostegno adeguato, anche per la scarsa dotazione di direzioni generali specificamente dedicate a tale finalità rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali dell'istruzione. Tale involuzione, talora, ha fatto mancare una regia unitaria di supporto alla valorizzazione dell'autonomia che ha favorito

L'accrescersi di disparità e diseguaglianze nella gestione locale delle istituzioni scolastiche, soprattutto durante l'epidemia da Covid²³. In tale fase, infatti, le scuole hanno vissuto una compressione significativa dell'autonomia gestionale e didattica a causa dell'urgenza pandemica, accentuata dalla mancanza di linee guida chiare e dalla dipendenza da circolari ministeriali senza adeguati supporti territoriale.

Per invertire la tendenza di un'ulteriore involuzione in senso peggiorativo del disegno originario sarebbe necessario il verificarsi di alcune condizioni.

Anzitutto, come già rilevato, liberare le istituzioni scolastiche di alcune funzioni strettamente tecniche e richiedenti un'elevata *expertise* non necessarie né utili allo sviluppo dell'autonomia per conferirle all'amministrazione periferica, senza, tuttavia, una diminuzione delle risorse umane assegnate alle istituzioni scolastiche. Tale liberazione sarebbe funzionale a permettere alle scuole di dedicarsi principalmente, come previsto dal dettato costituzionale, alla qualità del servizio erogato agli studenti, in interazione con il contesto territoriale di riferimento.

Le reti di scuole, inoltre, potrebbero costituire un volano dell'autonomia se ad esse fosse conferita dal legislatore una personalità giuridica pubblica, in modo da configurarsi, per il futuro, quale figura necessaria di ottimizzazione dell'aggregazione delle scuole sul territorio e di imputazione diretta delle attività istituzionali. Il passaggio verso il riconoscimento di una personalità giuridica pare fondamentale per la transizione effettiva da una modalità di aggregazione affidata alla mera libertà progettuale ad un'evoluzione, in un certo senso, doverosa per un ottimale esercizio delle funzioni istituzionali.

Le reti potrebbero anche costituirsi quali associazioni libere *ex artt.* 14 e 42 del Codice civile o in forma di consorzi quali interlocutrici privilegiate delle politiche scolastiche sul territorio, in regime di reciproca collaborazione con l'amministrazione centrale e periferica e gli altri enti pubblici e privati presenti sul territorio.

Potrebbero essere valorizzate, infine, le associazioni private che già riuniscono sul territorio le reti di scuole quali «rete di reti» che contribuirebbero, in prospettiva, a prefigurare una *governance* territoriale adeguata al supporto e allo sviluppo dell'autonomia scolastica.

A fronte della progressiva riduzione delle risorse gli organismi associativi possono infatti rappresentare una risposta alle esigenze di innovazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, in termini di professionalità, di competenze, di condivisione di valori ma anche di razionalizzazione della spesa e dell'utilizzo delle risorse umane ed economiche.

A parere di chi scrive il modello più adeguato di aggregazione sarebbe quello di reti «generaliste» permanenti che si dovrebbero strutturare non in funzione di obiettivi specifici ma su tutti gli aspetti di

²³ Si veda D. DI NUNZIO, M. PEDACI, F. PIRRO, E. TOSCANO, *La scuola restata a casa. Organizzazione, didattica e lavoro durante il lockdown per la pandemia di Covid 19*, pubblicato come Working Paper n. 2/2020, a cura di Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FLC-CGIL), con sede a Roma 2020;

gestione e di miglioramento del servizio scolastico sul territorio. Tale configurazione non precluderebbe in alcun modo la partecipazione delle scuole a reti funzionali a obiettivi specifici (di scopo o funzionali). Le stesse, tuttavia, non potrebbero essere destinatarie delle funzioni previste dall'art. 50 della L. n. 35 del 2012, né di funzioni di potenziamento dell'autonomia scolastica o di interlocuzioni con altre istituzioni pubbliche o private, a livello locale.

In eventuali Linee Guida dovrebbero essere contemplati, principalmente, due ambiti di attribuzione di funzioni alle reti territoriali: a) conferimento di funzioni gestionali, con il parziale trasferimento di quelle attualmente esercitate dagli Ambiti Territoriali, con conseguente redistribuzione delle risorse, sulla base di Accordi fra Regioni e Uffici scolastici regionali; b) attribuzioni di potenziamento dell'autonomia scolastica e di interlocuzioni con le altre autonomie e istituzioni a livello locale, supportate da un eventuale riconoscimento in sede di Conferenza Unificata. Ovviamente le reti potranno assolvere ai loro compiti di gestione e di sviluppo dell'offerta formativa territoriale solo in presenza di un organico funzionale (amministrativo e docente) specificamente destinato a compiti di coordinamento e di implementazione, non a compiti già affidati agli organici di ciascuna scuola e integrativo di quello assegnato alle scuole, senza alcun detrimento delle risorse ad esse assegnate. La previsione di un organico «di rete» sarebbe fondamentale, ai sensi dell'art. 50 lett. d) della l. n. 35 del 2012, per l'integrazione degli alunni diversamente abili e la prevenzione e il contrasto dell'abbandono e dell'insuccesso scolastico e formativo.

La trasfigurazione della visione di autonomia funzionale delineata dalla l. n. 59 del 1997 potrebbe evolversi in positivo se la condizione già prefigurata dal regolamento n. 275 del 1999, ossia la costituzione di reti di scuole, rispondesse a questi requisiti ossia: le reti fossero concepite quali tasselli ineludibili e non meramente eventuali del disegno riformistico, fosse loro attribuita una personalità giuridica pubblica o privata e, infine, fossero dotate di funzioni gestionali o di supporto alla valorizzazione dell'autonomia scolastica. A tali requisiti dovrebbe accompagnarsi una conseguente riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica, coerente con il riconoscimento dell'autonomia funzionale agli istituti scolastici ed il coraggio e la determinazione delle scuole di pensarsi come comunità autonome, responsabili delle funzioni inerenti agli interessi pubblici loro specificamente affidati. L'aggregazione delle scuole in rete, infatti, sarebbe unicamente diretta alla valorizzazione dell'autonomia scolastica, non alla sua compressione.

Peraltro, la complessa vicenda delle diverse sorti della programmazione e del dimensionamento della rete scolastica ha dimostrato la necessità che si completi al più presto il processo di attuazione e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. Tale processo dovrebbe svilupparsi nell'ambito di un modello organizzativo policentrico, quale discendente dal dettato costituzionale²⁴, che non concepisce le scuole

²⁴ Sul tema, si v. S. MULAZZO, *Il dimensionamento della rete scolastica nelle riforme del PNRR*, in *Munus*, n. 2, 2023, pp. 1 ss.



quali organi tecnici del Ministero ma come comunità educanti al servizio della più ampia comunità sociale e civile presente sul territorio.

Venticinque anni non sono pochi per il decollo di una Riforma ma forse c'è ancora tempo perché l'autonomia funzionale possa esplicitare realmente le potenzialità insite fin dall'inizio nel suo disegno politico originario.