

I rischi di una disarmonia

Autonomia delle scuole e riforma del sistema amministrativo

Alessandro Pajno

Il Consiglio dei Ministri ha approvato “in prima lettura”, nella seduta del 30 ottobre 1998, il regolamento sull’autonomia delle istituzioni scolastiche, previsto dall’art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59. Il relativo schema è stato inviato alle commissioni parlamentari competenti ed al Consiglio di Stato per i necessari pareri, e sarà, successivamente, approvato in via definitiva dallo stesso Consiglio dei Ministri, tenendo conto delle osservazioni che saranno formulate in sede consultiva.

La doverosa attenzione verso il compimento della vicenda del regolamento sull’autonomia delle istituzioni scolastiche rischia, peraltro, di far passare sotto silenzio altre trasformazioni che sono state già immesse nell’ordinamento, ed, in ultima analisi, di compromettere la stessa comprensione del contenuto e del ruolo dello stesso regolamento sull’autonomia.

La questione dell’autonomia scolastica costituisce, infatti, un elemento di primaria importanza in un quadro riformatore che è, in realtà, più complesso ed

articolato, e nel quale la comprensione dei singoli tasselli è affidata anche alla consapevolezza delle relazioni che li uniscono.

Gli altri elementi del quadro sono costituiti dal trasferimento di funzioni amministrative dell’istruzione dall’amministrazione statale alle regioni ed al sistema delle autonomie locali, e da quella che viene chiamata la “riforma del centro”, e cioè la riforma dell’amministrazione statale dell’istruzione centrale e periferica. Sotto questo profilo, il sistema di istruzione, pur con le sue specificità, partecipa, per una parte, ad un processo riformatore più generale e più ampio (quello del cambiamento degli apparati amministrativi pubblici nel segno del decentramento e della modifica del c.d. modello ministeriale) e, per un’altra, è interessato ad una diversa iniziativa riformatrice, che riguarda esso soltanto, e che è costituita, appunto, dalla realizzazione dell’autonomia scolastica. Il regolamento che la riguarda è, come si è visto, in corso di approvazione definitiva, mentre la riforma dell’amministra-

zione scolastica centrale e periferica deve, ancora, essere realizzata. Un altro tassello importante del complessivo disegno riformatore è stato, invece già posto, dal momento che, con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, emanato in attuazione della delega contenuta nel capo II della legge n. 59 del 1997, si è provveduto al censimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali. Di tale decreto legislativo, gli articoli da 135 a 139, con-

tenuti nel capo III del Titolo IV, riguardano l'*istruzione scolastica*, e sono volti a precisare il contenuto della materia trattata, le competenze riservate allo Stato, le funzioni delegate alle regioni e quelle trasferite alle province ed ai comuni. Conviene, pertanto, cercare di descrivere, sia pure per linee generalissime, il contenuto di tali disposizioni; dal momento che esse contribuiscono a creare il quadro ordinamentale destinato a determinare il nuovo sistema di istruzione.

LA MESSA A FUOCO DELL'OGGETTO FORMALE

Come si è già osservato, il Capo III del Titolo IV del decreto delegato è dedicato all'istruzione scolastica. L'art. 135 del decreto - quello, appunto, con cui esordisce il capo III del titolo IV dovrebbe, pertanto, programmaticamente indicare l'oggetto formale del trasferimento di funzioni, da parte dello Stato, al sistema delle regioni e delle autonomie locali, in tema di "istruzione scolastica"; ovvero, come forse è più corretto affermare, la qualità e la quantità delle funzioni e dei compiti riservati allo Stato (art. 3, comma 1, lett. a, legge 15 marzo 1997 n. 59), e delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni ed agli enti locali (art. 3, comma 1, lett. b, legge 59), nell'ambito della materia denominata "istruzione scolastica".

L'art. 135 opera, peraltro, una prima definizione della materia oggetto di trasferimento - e di riparto fra lo Stato, le regioni e gli enti locali - attraverso una prima significativa *riduzione*: la materia

facente capo all'istruzione scolastica, oggetto della disciplina, e quindi del trasferimento di funzioni, viene *limitata alla programmazione ed alla gestione amministrativa del servizio scolastico*.

L'ulteriore precisazione e definizione della materia avviene, poi, attraverso una seconda, ed ancor più significativa, opera di limitazione generale: la norma, infatti, precisa programmaticamente che della disciplina del Capo III del Titolo IV non entrano a far parte tutti quei compiti che sono interessati ad una *diversa operazione di trasferimento*, che va dall'amministrazione statale alle singole scuole (e non dall'amministrazione statale alle regioni ed agli enti locali).

Si tratta di una limitazione che, come si è detto, non soltanto non ha carattere *puntuale ma generale* - in virtù della disposizione legislativa è l'intero trasferimento di competenze da attuare ai sensi dell'art. 21 della legge a sottrarsi alla materia trattata dal decreto legislativo -

ma che ha riferimento ad un procedimento - quello di attuazione dell'autonomia scolastica - che è tuttora in corso e che, quindi, non ha ancora trovato la propria definizione. Sotto questo profilo, l'art. 135 del decreto delegato, piuttosto che l'indicazione dell'oggetto puntuale del Capo III del Titolo IV, sembra fornire un *metodo* di definizione di tale oggetto.

In realtà, la norma in esame, da una parte, sembra avere una valenza, per dir così, *politica e programmatica* e, dall'altra, pare costituire, sul piano più propriamente *logico-giuridico*, l'esito, per dir così normale, del modo concreto alla stregua del quale la legge n. 59 ha configurato i rapporti fra autonomia delle istituzioni scolastiche e trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni ed alle autonomie locali.

L'art. 135 del decreto delegato rende, infatti, innanzitutto, palese che, nella stessa legge n. 59, il sistema pubblico di istruzione è interessato da due grandi riforme. La prima di esse - *l'autonomia delle istituzioni scolastiche* è interna allo stesso sistema di istruzione, e ne implica la completa riorganizzazione sulla scorta di un diverso rapporto tra le *strutture burocratiche* destinate alla organizzazione e gestione del servizio e le *istituzioni - le scuole* - destinate concretamente ad erogarlo attraverso una attività eminentemente professionale.

La seconda iniziativa che interessa la scuola (e, ovviamente, non soltanto la scuola) è la complessiva riforma degli apparati amministrativi pubblici, sia sotto il profilo della diversa allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi

livelli di governo del territorio, sia sotto il profilo del riassetto e della significativa riduzione dell'amministrazione statale, centrale e periferica. In un certo senso, può dirsi che questa riforma riguarda soprattutto la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative, e quindi anche di quelle relative al sistema di istruzione. Essa, può essere realizzata - attraverso l'affidamento a soggetti diversi della titolarità e dell'esercizio di tali funzioni senza modificare sostanzialmente la *logica* del sistema di istruzione.

L'altra riforma - quella dell'autonomia - concerne, invece, lo stesso modo di *concepire* ed *intendere* il servizio di istruzione, ed è fondata sull'idea che, nel sistema di istruzione, debbano avere prevalenza non gli apparati amministrativi, ma gli istituti all'interno dei quali si svolge l'attività di insegnamento e che costituiscono il risvolto, sul piano istituzionale, di una comunità di docenti, studenti e genitori.

L'art 135 del decreto delegato evidenzia, altresì, *il rapporto* fra i due processi riformatori, e chiarisce che la realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche costituisce un procedimento diverso e distinto da quello che conduce al conferimento di funzioni e di compiti amministrativi alle regioni ed alle autonomie locali, sicché quest'ultimo non deve coinvolgere la prima. Poiché, peraltro, sia la realizzazione dell'autonomia scolastica che il conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali implicano un trasferimento di funzioni dall'amministrazione statale, la norma precisa che il conferimento di funzioni

alle regioni ed alle autonomie, in materia di istruzione scolastica, non deve riguardare le competenze amministrative destinate a transitare direttamente dall'amministrazione statale -centrale e periferica - alle scuole.

Quella dell'autonomia delle istituzioni scolastiche costituisce, pertanto, la questione fondamentale per l'esatta identificazione della materia presa in considerazione dal Capo III del Titolo IV del de-

creto delegato.

Conviene, allora, illustrare alcuni tratti essenziali della riforma del sistema di istruzione che va sotto il nome di *autonomia delle istituzioni scolastiche*, considerare poi le norme attraverso cui essa è penetrata nella legge 59, ed il rapporto che la stessa legge delinea tra di esse ed il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali, disciplinato dal Capo I.

DAL MODELLO MINISTERIALE A QUELLO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Non è questa la sede per ripercorrere le ragioni che hanno, nel tempo, condotto ad identificare nell'attribuzione di una ampia autonomia alle istituzioni scolastiche la riforma fondamentale del sistema di istruzione. Un itinerario del genere condurrebbe, inevitabilmente, a ripercorrere le tappe della formazione del nostro sistema pubblico di istruzione come *sistema statale*, ed, in particolare, come sistema *burocratico* accentrato; circostanza, questa, che ha condotto, nel tempo, all'assunzione del *Modello ministeriale* come modello di organizzazione dello stesso sistema scolastico. La progressiva costruzione del sistema pubblico di istruzione come sistema "statale" ha, infatti, trovato il proprio necessario completamento nella creazione di una *amministrazione scolastica* - e cioè di strutture amministrative funzionali all'esplicazione dell'attività tecnica di istruzione - costruita sul modello c.d. "ministeriale".

È per tale ragione che il sistema di istruzione viene avvertito, innanzitutto, come un apparato amministrativo al centro del quale stanno le burocrazie ministeriali, chiamate non soltanto ad indirizzare e ad elaborare programmi, ma a gestire risorse e personale. In questo "sistema", gli snodi fondamentali sono costituiti dalle articolazioni burocratico-amministrative (il Ministero, i Provveditorati, le Soprintendenze scolastiche regionali), mentre le *scuole* - che pure sono le uniche istituzioni menzionate, a proposito dell'istruzione, nella carta costituzionale (art. 33 Cost.) - sembrano giuocare un ruolo del tutto periferico, non sufficientemente valorizzato dall'innovazione del sistema realizzata, nel segno della partecipazione, con i Decreti Delegati del 1974.

È, quindi, per tali ragioni che la riforma che va sotto il nome di autonomia scolastica - al di là delle diversità dei progetti cui, di volta in volta, essa è stata

affidata - è sempre stata intesa, nello stesso tempo, come una riforma dell'intero sistema di istruzione e come un radicale ripensamento dell'amministrazione scolastica. Essa suppone, infatti, l'abbandono del modello "ministeriale", che è un tipico modello verticale, ed il passaggio ad un modello orizzontale, formato da un insieme di comunità scolastiche, nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, attraverso modelli flessibili, in vista del raggiungimento di obiettivi generali, secondo *standard* di qualità, fissati da un "centro" dotato di funzioni strategiche e finalmente liberato da compiti di gestione. Sotto questo profilo, l'autonomia delle istituzioni scolastiche tende non soltanto al superamento del modello burocratico ministeriale, ma anche ad abbandonare quella prospettiva che fa della scuola un corpo che deve sempre appoggiarsi ad un ente territoriale.

Al contrario, come la scuola pubblica non coincide necessariamente con la di-

fesa della sua natura esclusivamente *statale*, la realizzazione di una *deconcentrazione* del sistema di istruzione non coincide (esclusivamente) con la regionalizzazione o provincializzazione della scuola.

La realizzazione di una riforma del sistema di istruzione nel segno del *decentramento* e dell'autonomia riguarda, innanzitutto, i singoli istituti scolastici, che sono i luoghi istituzionali in cui si svolge il processo formativo, ed in cui opera la comunità formata dai docenti, dagli allievi e dalle famiglie.

E poiché questa autonomia deve essere una autonomia reale, essa non può limitarsi ad essere una autonomia didattica, o di ricerca: deve essere anche una autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria. I poteri di gestione amministrativa e di organizzazione devono, in una certa misura, passare da chi li ha sempre detenuti l'amministrazione statale alle istituzioni scolastiche.

UN INTRECCIO DA RENDERE ARMONICO

Il collegamento strutturale tra la questione della riforma del sistema di istruzione ed il mutamento dell'assetto dell'amministrazione scolastica spiega perché, quando, all'inizio degli anni Novanta, la necessità di riformare e razionalizzare l'assetto delle amministrazioni pubbliche entra stabilmente nell'agenda politica, alle norme di riforma dell'amministrazione pubblica e di riforma dei procedimenti amministrativi si accompagnano norme sull'attribuzione dell'auto-

nomia alle istituzioni scolastiche.

La presenza di norme sull'autonomia scolastica nel quadro di più ampi interventi riformatori dell'amministrazione statale, centrale e periferica, costituisce, anzi, il segno evidente della progressiva maturazione di una scelta a favore del *principio di differenziazione* come regola ispiratrice della riforma del sistema amministrativo, in coerenza con il riconoscimento della sua natura multiorganizzativa e multifunzionale.

È in tale ottica che si collocano le norme sull'autonomia scolastica contenute nell'art. 4 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Questa, che inaugura una linea di tendenza che collega il risanamento della finanza pubblica alla riforma degli apparati amministrativi, pone una serie di disposizioni volte a riformare le strutture ministeriali ed a ridurre, attraverso apposite misure di semplificazione, il carico burocratico che grava sui cittadini. Coerentemente con tale impianto, la legge pone una serie di disposizioni, volte a realizzare una riforma in senso anticentralistico ed antiburocratico del servizio di istruzione, che sono quelle volte a riconoscere l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La situazione si modifica, almeno in parte, allorché, nella riforma del sistema amministrativo, alla parola d'ordine della *semplificazione, organizzativa e procedimentale*, si affianca quella del *decentramento*.

Non si tratta di realizzare soltanto un miglioramento della qualità dell'organizzazione amministrativa e delle sue strutture: la fuoriuscita dal modello verticistico, di tipo ministeriale, dell'organizzazione amministrativa pubblica si realizza, in questa prospettiva, non soltanto attraverso il riconoscimento di autonomia organizzativa, ma anche attraverso una redistribuzione del potere amministrativo fra i diversi livelli di governo.

La riforma del sistema di istruzione si incrocia, così, in modo specifico, con quella del sistema amministrativo del paese. L'*autonomia* costituisce la regola ed il principio di entrambi i processi ri-

formatori, ma essa opera, quanto al *sistema d'istruzione*, come regola di riorganizzazione del medesimo al *proprio interno* (nei rapporti, cioè tra amministrazione scolastica e singole scuole); e quanto al sistema amministrativo generale come regola di redistribuzione del potere amministrativo fra i diversi livelli di governo.

Si pone, pertanto, in questa prospettiva, il problema della relazione fra l'autonomia delle singole scuole e l'incremento delle funzioni amministrative destinate alle regioni ed alle autonomie locali in materia di istruzione; ovvero, se si vuole, fra l'autonomia delle scuole ed una potenziata autonomia regionale e locale. Sia l'autonomia scolastica per quanto riguarda il sistema di istruzione - che l'incremento della qualità delle autonomie regionali e locali, attraverso un significativo trasferimento di funzioni, costituiscono due importanti processi di riforma dell'apparato amministrativo pubblico: è chiaro, pertanto, che la scelta di realizzare e portare a compimento entrambi i processi deve preservare il senso e le ragioni di ciascuno di essi. In questa prospettiva, risulta palese che, in linea di principio, la realizzazione dell'autonomia scolastica deve restare, almeno logicamente, separata dal trasferimento di funzioni dall'amministrazione statale a quella regionale e locale e deve, almeno logicamente, precederlo. Poiché, infatti, l'autonomia delle istituzioni scolastiche si attua attraverso un trasferimento di compiti e di funzioni attinenti anche alla gestione amministrativa del servizio, direttamente dall'amministrazione statale

alle singole scuole, la realizzazione di un trasferimento di funzioni dall'amministrazione statale a quella regionale e locale, senza un previo trasferimento alle istituzioni scolastiche, o quanto meno senza una riserva a favore di esse, si risolverebbe in un oggettivo, sostanziale svuotamento della riforma del sistema di istruzione.

Al termine di un processo del genere,

infatti, le regioni e gli enti locali registrerebbero un significativo aumento dei propri compiti in materia di istruzione, ma le scuole non si ritroverebbero titolari di nuovi poteri e di nuove competenze. Verrebbe, in tal modo, realizzata, per paradossale che possa sembrare, non una fuoriuscita da un modello burocratico di sistema di istruzione, ma una moltiplicazione di tale modello.

L'IMPORTANZA DEI CONFERIMENTI DI POTERE ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Se quelli sopra esposti sono i rapporti fra la riforma del sistema di istruzione nel segno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e la riforma del sistema amministrativo, nel segno dell'incremento dei compiti e delle funzioni affidati alle autonomie regionali e locali, occorre riconoscere che tali rapporti hanno, in qualche modo, avuto una sorta di riconoscimento legislativo con la legge n. 59. Questa, infatti, ricomprende - implicitamente, ma chiaramente - la materia dell'istruzione fra quelle oggetto del conferimento di compiti e di funzioni di cui agli artt. 1 e segg. della legge medesima, come è reso palese dal fatto che la stessa legge eccettua dal conferimento le funzioni ed i compiti riconducibili ad alcuni "settori" della materia "istruzione" (ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione, stato giuridico del personale: art. 1, comma 3, lett. q).

La stessa legge n. 59, nel disciplinare all'art. 21 l'autonomia delle istituzioni

scolastiche, configura, peraltro, il relativo processo, innanzitutto come una progressiva attribuzione alle medesime istituzioni scolastiche di "funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato" (e cioè l'organizzazione generale dell'istruzione di cui all'art. 1, comma 3, lett. q).

Nel sistema della legge 59, il complesso di funzioni e di compiti che possono costituire oggetto di conferimento alle autonomie regionali e locali appare, pertanto, delimitato a monte, dalla riserva allo stato dei compiti riconducibili alle previsioni di cui all'art. 1, comma 3, lett. q, ed a valle, dalla riserva alle scuole dei compiti da trasferire a queste ultime nel quadro dell'autonomia scolastica. Di tali

compiti e funzioni, da conferire alle regioni ed agli enti locali, vi è, peraltro, espressa menzione nell'art. 21, comma 18, nel quale viene, altresì, precisato che essi concernono (anche, ma non soltanto) la programmazione e la riorganizzazione della rete scolastica.

Ad un quadro normativo del genere fa riferimento, evidentemente, l'art. 135 del decreto delegato, quando identifica la materia oggetto del Capo III del Titolo IV nella "programmazione" e nella gestione amministrativa del servizio di istruzione, "fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche" previsto dall'art. 21 della legge n. 59.

La norma in esame deve, pertanto, essere considerata, per le ragioni esposte, coerente con il quadro legislativo che disciplina il conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali e la realizzazione dell'autonomia scolastica. Con tutto ciò, la norma sembra porre alcuni problemi interpretativi ed applicativi di un certo rilievo.

La questione fondamentale riguarda il rischio di una oggettiva indeterminanza della disposizione nella parte in cui fa riferimento, per escluderlo dall'oggetto della disciplina, al trasferimento di compiti di cui all'art. 21 della legge.

In una situazione del genere sembra preferibile interpretare l'inciso "fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche", come volto ad indicare una sorta di "riserva", concernente funzioni dello Stato destinate ad essere trasferite al sistema delle scuole, piuttosto che come una formula idonea ad identificare immediatamente una serie di

competenze definite.

In tal modo, la dizione legislativa evidenzia che esistono una serie di compiti e di funzioni, svolti dall'amministrazione statale centrale e periferica che non entrano nel "conferimento" alle Regioni ed agli enti locali perché sono destinate ad essere trasferite alle scuole, dal momento che costituiscono una componente fondamentale della loro (futura) autonomia. La completa definizione di tali funzioni si avrà, in particolare, con i regolamenti di cui all'art. 21 della legge n. 59 (che, dunque, nell'economia complessiva delle riforme che interessano il sistema di istruzione sono destinate ad acquistare un ruolo sempre più importante e decisivo); ma è facile pensare che tali funzioni, oltre che l'autonomia didattica (determinazione dei curricoli, programmazione dell'attività didattica e dei percorsi formativi), l'autonomia organizzativa (articolazione e funzionamento degli organi collegiali, organizzazione interna della scuola con l'identificazione di connesse responsabilità dei docenti), l'autonomia di ricerca, riguarderanno anche molteplici aspetti riguardanti il personale e gli alunni, già esercitati dall'amministrazione statale, e che dovranno essere svolti nell'esercizio dell'autonomia amministrativa delle scuole (funzioni concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale e l'utilizzazione di esso, carriera scolastica degli alunni, amministrazione del bilancio e dei beni della scuola, potere di convenzione).

Si capisce, pertanto, come la questione dell'autonomia scolastica e dei relativi

regolamenti abbia una importanza decisiva anche per la puntuale definizione del trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche si troverà ad operare in uno scenario in cui alle regioni spetteranno le funzioni relative alla programmazione territoriale

del servizio di istruzione (rete scolastica, offerta formativa integrata, determinazione del calendario scolastico) ed agli enti locali compiti correlati alla promozione degli interessi delle comunità locali (istituzione, soppressione ed aggregazione di scuole, piani di utilizzazione degli edifici scolastici ecc.).

UN SISTEMA A TRE LIVELLI

L'oggetto del Capo III del decreto comincia così ad acquistare contorni più definiti.

Deve innanzitutto essere osservato che l'oggetto della disciplina in esso contenuto riguarda la "programmazione e gestione amministrativa dell'istruzione" proprio perché da tale oggetto è fuori, come è ovvio, l'attività tecnica di istruzione, e cioè quella posta in essere dagli insegnanti nell'esercizio della libertà di insegnamento garantita dalla Costituzione.

Sia la "programmazione" che la "gestione" cui fa riferimento l'art. 135 del decreto hanno, poi, natura esclusivamente *amministrativa*. Val quanto dire che deve essere considerata del tutto fuori dalla previsione della norma l'attività di programmazione dell'azione educativa e didattica, e cioè del percorso formativo che, in aderenza alle esigenze sottese dalla disciplina costituzionale sulla libertà di insegnamento, spetta alle scuole, nell'articolazione dei diversi livelli decisionali - individuali e collegiali nei quali i docenti esercitano la propria funzione professionale, anche in raccordo

con i genitori.

Non a caso, tale attività è riservata, dall'art. 21 della legge n. 59, all'autonomia delle istituzioni scolastiche, ed è destinata a trovare, con la piena esplicitazione di questa, un nuovo strumento di esplicitazione nel *progetto di istituto*.

I compiti presi in considerazione dall'art. 135 del decreto non possono, allora, che essere riguardati all'interno di una sorta di tripartizione tra Stato, regioni ed autonomie locali, secondo un modulo che riserva al primo, oltre che le funzioni generali di indirizzo e di controllo, l'assegnazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per il funzionamento del servizio scolastico (salva, ovviamente, la possibilità per le regioni, gli enti locali e le singole scuole, nell'esercizio delle rispettive autonomie, di integrare il finanziamento statale), alle seconde il compito di agire sul quadro generale dell'offerta formativa, sul proprio territorio con la costituzione della rete scolastica - e cioè della rete del servizio di istruzione - anche prevedendo le necessarie forme di integrazione con l'offerta di formazione professiona-

le, ed alle terze di disegnare l'assetto concreto del servizio, e di garantire l'accessibilità ad esso, in relazione alle esigenze specifiche delle diverse comunità, ed in collegamento con gli altri servizi garantiti dagli stessi enti locali.

La reale portata innovatrice di tale quadro istituzionale potrà, peraltro, essere compiutamente apprezzata soltanto dopo l'emanazione dei regolamenti concernenti l'autonomia scolastica, dal momento che essi dovranno garantire non solo il funzionamento delle istituzioni autonome, ma anche le relazioni con i diversi livelli di governo del sistema. I regolamenti sono destinati a fornire un contributo decisivo nel processo di fuoriuscita dal modello ministeriale, sia prevedendo l'affidamento di funzioni in materia di gestione del personale alle singole scuole, ed a consorzi o reti di scuole (per la mobilità esterna alle scuole e per la utilizzazione dello stesso personale sui bacini più ampi di quello del singolo istituto), sia disponendo (anche se con le cautele opportune e dopo adeguata sperimentazione) una tendenziale attribuzione (avuto riguardo al disposto dell'art. 21, comma 18, ed alla circostanza che i medesimi regolamenti interven-

gono dopo l'emanazione del decreto legislativo di conferimento) delle funzioni amministrative non riservate alle scuole - o alle aggregazioni di esse - agli enti locali o alle Regioni.

In tal modo, sarà possibile riservare all'amministrazione periferica della pubblica istruzione - della quale la legge sembra prevedere la permanenza, sia pure dopo un radicale riordino (art. 21, comma 18, l. 59) - compiti non di gestione, ma (almeno tendenzialmente) di supporto e di consulenza alle autonomie delle scuole, e di collegamento con l'amministrazione regionale e locale.

Una attuazione coerente con il quadro disegnato dalla legge n. 59, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e dell'autonomia regionale e locale in tema di programmazione e gestione del servizio di istruzione suppone, infatti, non solo un "centro" che eserciti esclusivamente compiti di indirizzo e di valutazione, ma anche una amministrazione statale periferica, assolutamente "leggera", a sostegno delle autonomie.

** Consigliere di Stato Capo di Gabinetto
del Ministro del Tesoro on. Ciampi*