

## L'evoluzione della figura dirigenziale nella scuola dell'autonomia: tra archivi e storia della scuola

Andrea Avellino  
*Università La Sapienza - Roma*

---

**Riassunto:** Nel grande mondo della Pubblica Amministrazione rientra anche il vasto insieme della scuola, dal suo centro di potere, il Ministero dell'Istruzione fino al plesso scolastico più remoto dislocato nel territorio. Come tutta la PA anche la scuola ha subito nel corso dei decenni numerose riforme e interventi atti a modificarne apparati e funzioni. Tra le varie componenti del mondo scuola, quello della dirigenza scolastica ha subito meno interventi da parte del legislatore, che è intervenuto soltanto negli ultimi 20/30 anni a modificarne funzioni e valore. In questo saggio, si propone una rilettura dei principali passaggi del fenomeno peculiare degli anni '90 chiamato Autonomia scolastica, collocato nel più ampio disegno di riforma della Pubblica Amministrazione. Nel contesto dell'autonomia si tenta di analizzare anche il dibattito parlamentare che ha accompagnato questo processo di riforma, fino a giungere ad una analisi della figura dirigenziale scolastica, così come si è evoluta dal processo riformatore. Emergerà la figura di un dirigente che opererà con un numero esponenziale di responsabilità, investito di una forte leadership educativa, ma privo di un vero riconoscimento, anche economico, nel quadro dirigenziale dello Stato.

**Parole chiave:** scuola; dirigenza; riforma; pubblica amministrazione; sistemi scolastici

**Abstract:** The massive world of Public Administration also includes the vast set of schools, from its center of power, the Ministry of Education to the most remote school complex located in the territory. Like the whole PA, the school has also undergone numerous reforms and interventions over the decades to modify its apparatus and functions. Among the various components of the school world, that of school management has undergone fewer interventions by the legislator, who has intervened only in the last 20/30 years to change its functions and value. In this essay, we propose a re-reading of the main passages of the peculiar phenomenon of the nineties called School Autonomy, placed in the broader reform plan of the Public Administration. In the context of autonomy, an attempt is also made to analyse the parliamentary debate that has accompanied this reform process, up to an analysis of the school leadership figure, as it has evolved from the reform process. The figure of a leader will emerge who will operate with an exponential number of responsibilities, invested with a strong educational leadership, but without real recognition, even economic, in the managerial framework of the State.

**Keywords:** school; management; reform; public administration; scholastic system

---

### 1. Introduzione

Il sistema scolastico italiano è stato al centro di numerosi progetti di riforma soprattutto nei secoli Ventesimo e Ventunesimo, tanto con l'istituto monarchico, quanto con quello repubblicano. Il sistema scolastico centrale e periferico ha spesso rappresentato e rappresenta ancora oggi una fetta rilevante del comparto amministrativo italiano (Melis, 2020, p. 547).

Un primo tentativo di riforma, anche compiutamente riuscito, fu quello operato dal ministro della Pubblica istruzione on. Giovanni Gentile. Tale riforma si basava su una concezione

aristocratica della cultura che riteneva l'accesso alle scuole superiori – le uniche che avrebbero consentito la selezione della futura classe dirigente – riservato a pochi studenti: i migliori. Tra le scuole superiori, la sola ritenuta in grado di formare adeguatamente la futura classe dirigente era il liceo, dove si privilegiava lo studio delle materie umaniste-filosofiche a scapito di quelle scientifiche.

Tale riforma fu messa in atto attraverso regi decreti nei quali venne definita anche la figura e il profilo del vertice delle istituzioni scolastiche<sup>1</sup>.

La riforma Gentile, che imponeva in qualche modo un modello di scuola raffigurante, sia pure con delle differenze, l'autorità fascista (il preside era emanazione dell'autorità gerarchica dello Stato), seguì di pari passo la riforma più generale della Pubblica amministrazione avviata in quegli stessi anni dal ministro De Stefani, ma rimanendone sostanzialmente immune (Melis, 2020, p. 287-303).

Nel secondo dopoguerra a fronte dei cambiamenti avvenuti in campo economico e sociale si diffuse in campo educativo la consapevolezza della necessità, al fine di completare il rinnovamento dell'Italia, della trasmissione di una solida formazione educativa e morale, consentendo così anche alle classi sociali inferiori di elevarsi.

Fondamentale è nel 1948 l'entrata in vigore della Carta costituzionale che riconosce il diritto all'istruzione a tutti i cittadini, ritenendolo strumento per il miglioramento delle loro condizioni di vita (artt. 30, 33, 34). La consapevolezza dell'importanza della scuola per favorire anche l'unità nazionale dopo i drammi del ventennio fascista si manifesta pienamente nei numerosi tentativi di riforma compiuti dallo Stato nei confronti del sistema di istruzione e formazione. A titolo esemplificativo si possono ricordare (Cicatelli, 2002; Cicatelli, 2004; Cuccurullo, 2011):

- Nel 1958, il “Piano di sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969” (noto come ‘piano Fanfani’).
- La Legge n. 1859 del 31 dicembre 1962 cambia radicalmente il sistema italiano di istruzione con la Riforma della scuola media statale che realizza la cosiddetta scolarizzazione di massa estendendo ai 14 anni l'obbligo scolastico ed istituendo la scuola media unica (senza l'insegnamento del latino) consentendo così l'accesso a tutte

<sup>1</sup> Regio Decreto n. 1054 del 6 maggio 1923 art. 12 comma 1 e comma 2. Regio Decreto n. 965 del 30 aprile 1924 art. 10.

le scuole secondarie superiori.

- Nel 1973 viene approvata la Legge delega n. 477 “Delega al governo per l’emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato” ed il 31 maggio 1974 vengono promulgati i relativi Decreti delegati: D.P.R. n. 416- 420. (La maggior parte delle disposizioni in essi contenute confluirono nel “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione” emanato con D.lgs. n. 297 del 16 aprile 1994).
- La Legge delega n. 59 del 15 marzo 1997 e nello specifico l’articolo 21, di cui si parlerà nei capitoli successivi in dettaglio.
- Il D. Lgs n. 112 del 31 marzo 1998 trasferisce la programmazione e la gestione del servizio scolastico alle regioni, alle province e ai comuni ridisegnando i centri del potere funzionale nel territorio. Si realizza quindi quello che è stato definito federalismo amministrativo a Costituzione invariata in quanto amplia il campo delle competenze trasferite alle regioni e agli enti locali, ferme restando quelle già attribuite da precedenti disposizioni.
- Il DPR n. 275 dell’8 marzo 1999, che porta a compimento l’iter di definizione dell’Autonomia scolastica e getta le basi anche per la ridefinizione della figura dirigenziale nella scuola
- La Legge n. 107 del 13 luglio 2015 c.d. ‘Buona scuola’.

Per le finalità di questo saggio, assume un rilievo essenziale l’opera riformatrice del ministro della Funzione pubblica, Franco Bassanini, al quale va ascritto il merito di essere stato il principale attore dell’opera di riforma amministrativa della fine degli anni ’90 e che trovò nel collega Berlinguer, ministro della Pubblica istruzione, un valido alleato per la riforma più specifica del comparto scuola (Gavosto, 2022). Nello specifico analizzeremo qui l’iter che portò alla riforma della scuola nel più ampio disegno di riforma dell’amministrazione e come si sia evoluta la figura dirigenziale nel mondo scolastico.

## 1. L'autonomia scolastica

Il primo disegno di legge sull'Autonomia scolastica risale al 1978, ma sarà solo in seguito alla Legge n. 537 del 1993 “Interventi correttivi di finanza pubblica” (legge finanziaria), che si inizierà a ragionare seriamente sull'autonomia, tanto che essa prevedeva al 1° comma una previsione normativa concernente l'autonomia delle Istituzioni scolastiche (Corradini, 1995). Il D.lgs. n. 297 del 1994 “Testo Unico dell'Istruzione” con l'art. 26, comma 3, rimanda l'attuazione dell'autonomia scolastica all'emanazione di appositi decreti delegati:

Agli istituti e scuole, che ne siano attualmente prive, sarà attribuita personalità giuridica ed autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo, nei limiti, con la gradualità e con le procedure che saranno stabiliti con i decreti legislativi da emanarsi ai sensi dell'art. 4, c.6, della Legge n. 537/1993, per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per il riassetto degli organi collegiali della scuola. Con le stesse modalità, le forme di autonomia saranno ridefinite anche per gli istituti già dotati di personalità giuridica.

Finalmente con Legge n. 59 del 15 marzo 1997 recante delega al governo per il “Conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, si riprende l'indicazione normativa già inserita nella Legge 537/1993 ampliandone i contenuti nel senso di proiettare il processo della realizzazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche nel più ampio contesto della riorganizzazione dell'intero sistema formativo (Ciminelli, 2015).

La Legge 59/1997 sancisce, all'art. 21, l'autonomia didattica, organizzativa gestionale delle Istituzioni scolastiche, riformando il sistema scolastico italiano organizzandolo sulla base di una rete di Istituti scolastici dotati di autonomia funzionale (Molinari et al., 2015). La norma, pur rimandandone l'applicazione pratica ad interventi normativi successivi, segna le tappe di tale processo:

- individuando i parametri necessari al riconoscimento della personalità giuridica: requisiti dimensionali ottimali indicati attraverso i piani di dimensionamento della rete scolastica.
- predisponendo iniziative di formazione del personale, studi relativi alle realtà territoriali,

sociali ed economiche, interventi perequativi dal punto di vista finanziario;

- definendo le implicazioni pratiche conseguenti al riconoscimento dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria;
- conferendo la qualifica dirigenziale ai capi di istituto.

Il D.P.R. 233/1998 “Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'art. 21 della L.59/1997” oltre ad attribuire l'autonomia funzionale e la personalità giuridica, comporta anche la riorganizzazione della rete scolastica sul territorio nazionale secondo criteri di efficienza ed economicità. Per autonomia non si deve intendere l'assenza di norme o vincoli, anzi si parla di ‘scuola autonoma’ nel senso di soggetto giuridico provvisto di capacità d'agire con libertà di progettare e realizzare le attività didattiche e conseguente maggiore responsabilità nella definizione degli obiettivi e delle relative modalità di attuazione. Con l'attribuzione, a far data dal 1° settembre 2000, della personalità giuridica le scuole sono dotate di:

- capacità negoziale, si pensi alla contrattazione sindacale;
- capacità e legittimazione processuale;
- capacità di ricevere in proprio atti di liberalità, eredità e legati; inoltre non gestiscono più beni per conto dello Stato ma ora ne assumono la proprietà.

A fini attuativi si approvò, con D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999, il “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 59/1997” che dettò la disciplina generale dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche e si applicò a decorrere dal 1° settembre 2000.

Il Regolamento individua diverse forme di autonomia:

a) L'Autonomia didattica, che si indirizza verso gli obiettivi: del perseguimento degli obiettivi generali del sistema di istruzione; della progettazione e realizzazione di interventi di educazione, istruzione e formazione; della garanzia della libertà di insegnamento comprendente anche il pluralismo culturale; della promozione delle potenzialità dello studente avendo riguardo al contesto socio-culturale, alle caratteristiche dei soggetti coinvolti, alle domande delle famiglie,

al fine del conseguimento del massimo successo scolastico e formativo. Tale autonomia si concretizza nel Piano dell'Offerta Formativa (POF) inteso quale documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale progettuale delle istituzioni scolastiche. Il POF si trasformerà in PTOF solo con la legge 107/2015.

Le istituzioni scolastiche non saranno libere di autodeterminarsi nell'individuare percorsi formativi perché questi devono riferirsi ad un ordinamento scolastico nazionale che prevede il rilascio, al termine, di titoli di studio aventi valore legale. Per autonomia didattica si intende, quindi, una flessibilità, non una libertà, di gestione; le Istituzioni scolastiche saranno libere di muoversi in modo flessibile e dinamico fermo restando il rispetto del quadro normativo e nel rispetto delle 3 libertà – ex L. 59/1997: libertà di insegnamento, libertà di scelta educativa delle famiglie e diritto ad apprendere degli studenti.

b) L'Autonomia organizzativa si indirizza verso gli obiettivi: della flessibilità dell'orario del curriculum sia complessivo che specifico delle singole materie, nel rispetto del monte ore annuali per singola materia e dell'articolazione delle lezioni in non meno di 5 giorni settimanali e della garanzia di almeno 200 giorni annui di lezione; del migliore utilizzo delle risorse; del coordinamento con il territorio.

c) L'Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo si indirizza verso gli obiettivi da conseguire singolarmente o in associazione tra scuole: la formazione e l'aggiornamento del personale docente e Ata, la progettazione formativa e l'innovazione metodologica e disciplinare; la documentazione educativa.

Il Piano dell'Offerta Formativa era quindi sia atto di indirizzo e di programmazione della singola Istituzione scolastica sia atto di politica scolastica locale. Il POF aveva inoltre funzioni di comunicazione con l'utenza (interna ed esterna), va consegnato alle famiglie all'atto dell'iscrizione e deve risultare chiaro, fruibile, immediato, sintetico. Doveva far emergere la mission dell'Istituzione scolastica, individuata in funzione – la vision - del successo formativo dello studente inserito in un dato contesto familiare e territoriale ed in relazione alle sue capacità e attitudini. Peculiarità del POF era, nel testo del regolamento, il suo continuo adattarsi alla realtà. Tutte le Istituzioni scolastiche avrebbero dovuto prevedere strumenti e procedure finalizzate alla valutazione e verifica del raggiungimento delle finalità previste nel POF.

Il POF, elemento quindi centrale e caratteristico per definire l'autonomia scolastica, fu definito come la carta di identità culturale e progettuale di ogni Istituzione scolastica, predisposto da ogni

scuola, elaborato dal collegio docenti, sulla base degli indirizzi generali e delle scelte generali di gestione -e consegnato alle famiglie e agli studenti all'atto dell'iscrizione.

Oltre al DPR 275/99, il parlamento e il governo vararono, nel corso degli anni, una serie di norme per il riordino ordinamentale della scuola; un intreccio di norme intese come un 'mosaico' che prendeva forma tessera dopo tessera. Si cominciò con la legge 9/99 sull'obbligo scolastico a cui seguì quella sull'obbligo formativo, la legge 144/99, fino a giungere nel febbraio del 2000 all'approvazione della legge di riordino dei cicli scolastici, la legge 30/00 (Cicatelli, 2004: 22-23). Con le elezioni del 2001 la maggioranza politica cambiò segno e questo determinò una revisione totale, dell'azione fin allora intrapresa di riforma della scuola, pur non modificando il sostanziale impianto autonomistico che già tutte le forze politiche avevano condiviso e che era confluito nella legge delega 59 del 1997.

Un ruolo rilevante nella definizione autonomistica del comparto scuola lo avrà il Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001 (Melis, 2020, p. 569), il cosiddetto Testo unico sul pubblico impiego, che rappresenta un testo di riferimento per la disciplina dei pubblici uffici e del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, al quale sono state poi apportate numerose modifiche dalle riforme Frattini (2002), Brunetta (2009), Madia (2015) (Ivi, 589-602). Finalità del suddetto Testo unico è quella di raccogliere e riordinare tutte le norme susseguitesi nel tempo in materia di pubblico impiego (escluse le norme contenute nel Codice civile e nelle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa), apportando le necessarie modifiche al fine di garantire il necessario coordinamento tra le norme. In tema di Istituzioni scolastiche il D.lgs. 165/2001 rileva, particolarmente per la definizione fornita all'art. 25 del profilo dei dirigenti delle istituzioni scolastiche.

## **2. La legge delega 59 dell'11 marzo 1997**

Il processo autonomistico prese avvio con la legge recante titolo "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", la quale iniziò il suo iter con la discussione come disegno di legge in Senato per la prima volta nel periodo tra il 22 ottobre e il 14 novembre del 1996 (Troise, 1997).

Già nella relazione iniziale il governo, per bocca del ministro Bassanini, manifestava la sua

volontà di agire per riformare tre aspetti della vita amministrativa italiana: il decentramento, l'autonomia scolastica e la semplificazione. Risultava evidente che

la riforma delle pubbliche amministrazioni, alla quale si riferisce il Capo II della legge, si realizza mediante una delega articolata sulle seguenti linee portanti: la razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri; il riordino degli enti pubblici nazionali; il potenziamento dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa; la razionalizzazione del sistema della ricerca scientifica e tecnologica; un programma di progressivo potenziamento della autonomia degli enti scolastici<sup>2</sup>.

Ma come si evince anche dalla relazione introduttiva, alla scuola è assegnata una specifica attenzione, tanto da attribuirle tutto il Capo IV del disegno di legge, dall'art. 15 in poi: l'obiettivo era anche qui un progressivo decentramento di funzioni legate al servizio di istruzione che avrebbe dovuto comportare, e di fatto poi è accaduto, l'estensione della personalità giuridica agli istituti scolastici e il potenziamento dell'autonomia gestionale e finanziaria.

Il testo arrivato nell'emiclo di Palazzo Madama era già stato ampiamente discusso e vi erano stati fatti ingenti rilievi da parte delle Commissioni parlamentari di competenza già a partire dal 12 settembre 1996. In particolare, le commissioni interessate erano: Affari Costituzionali, Giustizia, Affari Esteri, Bilancio, Istruzione pubblica, Industria e lavoro. La relazione in Senato fu affidata al senatore Massimo Villone, presidente della prima Commissione permanente Affari Costituzionali. Il testo del disegno di legge proposto dalla prima commissione fu fatto precedere anche dai pareri delle altre commissioni. In merito al tema dell'autonomia scolastica, Villone ebbe a dire nel suo intervento a Palazzo Madama:

Ci sono alcuni punti di questo disegno di legge che hanno dato luogo a delle polemiche. In particolare, c'è il punto relativo all'autonomia scolastica. Dico solo che la prima Commissione su questo punto ha tenuto conto della posizione elaborata dai colleghi della Commissione

---

<sup>2</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Disegno di legge n. 1124*, p. 3.

competente. Pertanto, noi abbiamo accettato il confronto tra le forze politiche, così come si era sviluppato nella Commissione di merito, senza sovrapporre alcuna nostra valutazione<sup>3</sup>.

Infatti, è da rilevare la mole di modificazioni proposte dalla settima commissione permanente per mano della relatrice, sen. Maria Grazia Pagano. Uno dei primi elementi criticato fu la generale vaghezza che alcuni termini avevano nello specificare le competenze di esclusiva pertinenza dello Stato e cosa invece andasse delegato all'autonomia scolastica. Quest'ultima, inoltre, a parere della commissione, avrebbe dovuto essere attuata secondo le medesime norme che avrebbero disciplinato il resto del comparto amministrativo<sup>4</sup>, con opportune specifiche sulla dotazione finanziaria. Nonostante i rilevati fatti, Pagano sostenne che la commissione era complessivamente soddisfatta dell'impianto legislativo che determinava l'autonomia scolastica, a patto che nel testo fossero fatte delle opportune modificazioni. Basterà riprendere la relazione tecnica con i pareri già citata in nota 9, ma va evidenziato che la richiesta di modifiche riguardava in alcuni casi specifici o la soppressione dell'articolo, come per il 13, o la modifica integrale come per il 15.

La discussione parlamentare comportò la ridefinizione ulteriore del testo, rispetto a quanto proposto dalla prima Commissione per bocca del senatore Villone. Il testo con le modifiche fu approvato in via definitiva e unanimemente dal Senato il 14 novembre del 1996, e la discussione passò alla Camera dei deputati.

Pervenuto alla Camera il 14 novembre e annunciato ai deputati il giorno seguente, anche qui il testo fu sottoposto alla revisione e discussione all'interno della prima Commissione permanente Affari Costituzionali, presieduta dall'on. Vincenzo Cerulli Irelli. La discussione nelle commissioni si protrasse dal 3 dicembre 1996 al 27 gennaio 1997 e anche qui il parere della settima Commissione (Cultura, scienza e istruzione) fu lungo e articolato. Il parere partì da alcune premesse fondamentali per comprendere l'intero sistema di riforma, tra cui il principio di sussidiarietà, la connessione tra sistema formativo e amministrazione dello Stato; ma rilevò anche che la riforma aveva lo scopo di:

<sup>3</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Discussione sul Disegno di legge n. 1124 - Relazione orale sen. Villone*, seduta del 22.10.1996.

<sup>4</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Disegno di legge n. 1124/A*, p. 4-5.

- Innalzare complessivamente il livello di istruzione della nazione;
- Permettere alla scuola di autovalutarsi e di dialogare direttamente con il territorio;
- Permettere all'università di stabilire autonomamente gli interventi di progettazione scientifica.

Fatte queste premesse, la commissione si dichiarò favorevole a patto che fossero recepiti determinati cambiamenti<sup>5</sup>. Il 28 gennaio il testo passò all'approvazione dell'Assemblea. In quella data il relatore di maggioranza, l'on. Cerulli Irelli, così come anche i suoi colleghi concentrarono le loro forze e la loro attenzione più sull'impianto generale della riforma amministrativa e della relativa semplificazione che ne derivava, piuttosto che sul tema dell'autonomia scolastica. La discussione su quello che era diventato l'art. 21 sull'autonomia scolastica, nel testo proposto dalla Commissione, avvenne il 30 gennaio. Una serie di emendamenti, 103 per l'esattezza, fu votata in quell'ultima seduta. Ben pochi passarono all'esame dell'aula e il testo del capo IV sull'autonomia scolastica rimase sostanzialmente identico a quello prodotto dalla prima Commissione.

Tra tutti gli interventi di quella giornata densa di votazioni due risultano particolari e riguardano l'interpretazione, che di fronte a numerose critiche dei gruppi di minoranza, alcuni esponenti della maggioranza e del governo diedero circa la necessaria riforma autonomistica della scuola. Il primo è dell'onorevole Piera Capitelli:

L'approvazione dell'autonomia non è solo un punto d'arrivo; l'autonomia, infatti, è al tempo stesso la condizione e lo strumento di un più ampio disegno riformatore della scuola italiana. Nel nostro paese vi è un forte bisogno di un sistema formativo pubblico che promuova vera cultura, quella del sapere e del saper fare, che sappia conciliare le esigenze della cosiddetta istruzione di massa, per usare una terminologia oggi un po' desueta ma efficace, con l'urgenza di formare generazioni di giovani che siano dotati di strumenti culturali in grado di consentire loro di adeguarsi ai ritmi di una società che subisce cambiamenti repentini non solo a livello di strumenti e modi della produzione e dei mercati, ma anche a livello di relazioni<sup>6</sup>.

Il secondo è del ministro della Pubblica istruzione Luigi Berlinguer, il quale rispose a coloro che

<sup>5</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, *Disegno di legge n. 2699/A*, p. 6-12.

<sup>6</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, *Discussioni sul Disegno di legge n. 2699/A*, seduta 139 del 30.01.1997, p. 11499.

sostenevano che mancavano i soldi per fare questo tipo di riforme con queste parole:

L'autonomia rappresenta quindi un passaggio obbligato e questo dato è stato registrato nel dibattito con tutte le forze politiche. La discussione si incentra su come attuarla. A tale proposito non possiamo pensare che dipenda solo dall'autonomia il fatto che una scuola ha il suo adeguato edificio, il suo computer o il suo sussidio audiovisivo, o la mensa scolastica perché la palestra, il computer, l'edificio scolastico, l'aggiornamento degli insegnanti sono necessari sia in regime di autonomia sia nel precedente regime. Il collegamento di questi due fatti non è dunque proprio, non è congruo. Si può dire che non il fatto di avviare l'autonomia, ma di avviare una riforma profonda, per esempio, dell'elevamento dell'obbligo, dell'aumento della scolarizzazione, abbia un costo, ma ciò non attiene specificamente all'autonomia. Anche l'autonomia costa, ma nel riequilibrio, nella destinazione di fondi perché le scuole più ricche o inserite in un hinterland non accelerino il loro processo di emancipazione rispetto alle altre scuole. Ma per questo il disegno di legge prevede come elemento di importanza radicale il riequilibrio con fondi statali a ciò destinati. Rispetto a questo rischio abbiamo dunque voluto configurare un primo elemento di anticorpo<sup>7</sup>.

Il testo complessivo della legge fu votato in quella stessa giornata e venne approvato con una larga maggioranza.

Il testo così approvato in prima battuta dal Senato della Repubblica, emendato e riapprovato dalla Camera dei deputati, venne dunque rinviato per un ulteriore esame sulle parti modificate dalla Camera al Senato. L'ultima parte dell'iter di approvazione cominciò con la discussione nella I Commissione permanente (Affari Costituzionali) l'11 febbraio 1997, concludendosi agli inizi di marzo del 1997 e approdando in Assemblea il 5 marzo 1997. In aula, il sen. Villone, fece presente che

ci è pervenuto dalla Camera dei deputati in terza lettura con considerevoli modifiche. Dal dibattito in Commissione è emersa anche qualche perplessità sull'opportunità e con divisibilità di queste modifiche; purtuttavia la Commissione, assumendo l'urgenza della definizione del procedimento di formazione di questa importante proposta, ha ritenuto di respingere tutti gli

<sup>7</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, Discussioni sul Disegno di legge n. 2699/A, seduta 139 del 30.01.1997, p. 11502.

emendamenti presentati. Quindi propone all'Aula di approvare il testo, così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati (Villone, 1996).

Sottolineò che nonostante i rilievi fatti, la necessità di approvare una riforma così importante in tempo breve, fosse una priorità maggiore. L'aula si esprime diversamente e alcuni emendamenti furono oggetto di discussione e approvazione e nel tardo pomeriggio dell'11 marzo venne approvata con larga maggioranza la legge delega.

Seppur le forze di maggioranza con l'approvazione di questa legge avessero carta bianca nel processo legislativo autonomistico, questo non le metteva al riparo da eventuali controlli e furono numerosi dibattiti parlamentari successivi all'approvazione della legge delega, circa l'attuazione stessa dell'autonomia. A tal proposito è significativo l'operato della Commissione parlamentare consultiva in ordine alla attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59 che operò dal luglio 1997 al maggio 2001, quando si chiuse la XIII legislatura<sup>8</sup>. Sotto la presidenza di Vincenzo Cerulli Irelli, che aveva già relazionato all'assemblea parlamentare sul progetto di legge 59, si arrivò nel maggio 2001 alla votazione e approvazione in commissione di un testo relativo all' "Indagine conoscitiva su problemi e prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al governo per la riforma amministrativa". L'obiettivo di tale indagine era quello di seguire lo sviluppo di tutto il processo di riforma amministrativa. Per i fini di questo lavoro va sottolineato che nel documento finale della Commissione, l'autonomia scolastica non venne presa in esame e l'unico riferimento al mondo scuola fu la riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione<sup>9</sup>. Dall'analisi dei resoconti dell'attività della Commissione si evince che si parlò di scuola e autonomia scolastica solo in relazione allo "Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni in materia di istruzione scolastica" nelle sedute del 25 e 26 luglio 2000.

L'attività della Commissione parlamentare consultiva per la riforma amministrativa proseguì anche nella XIV legislatura e operò 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006. Nella seduta dell'8

<sup>8</sup> Per una sintesi dei lavori consultare [https://www.camera.it/\\_bicamerale/rifammin/note.htm](https://www.camera.it/_bicamerale/rifammin/note.htm)

<sup>9</sup> Cfr. D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione".

maggio del 2002 fu invitato lo stesso prof. Cerulli Irelli, che aveva già relazionato anni prima all'assemblea parlamentare sul progetto della legge delega 59/97, ed ebbe modo di tracciare un veloce iter del lavoro della commissione, ma anche un sostanziale bilancio dell'effettiva attuazione delle norme autonomistiche, mettendone in luce pregi e difetti, ma senza parlare anche qui di autonomia scolastica.

### 3. Per sintetizzare

Un punto importante dell'intera legge delega 59/97 era, come più volte detto, l'autonomia scolastica e l'istituzione della figura dirigenziale nelle scuole (Molinari et al., 2015), che mirava a omologare la scuola al resto del comparto amministrativo, che aveva visto l'istituzione della 'Dirigenza pubblica' con il D.P.R. n. 748 del 30 giugno 1972, il quale aveva operato la separazione dalla carriera direttiva (D.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957) e la creazione della qualifica dirigenziale nelle Amministrazioni dello Stato nelle sue articolazioni: direttore generale; dirigente superiore; primo dirigente.

La finalità era quella di realizzare una separazione all'interno dell'azione amministrativa tra il momento politico, affidato agli organi governo e quello tecnico-gestionale, affidato ai dirigenti, creando così «un élite di alti funzionari dotati di larga autonomia e di prestigio sociale e professionale» (Melis 2020: 488). All'interno dei Ministeri, il ministro in qualità di organo di governo, ha una supremazia generale: decide gli indirizzi, i programmi e le priorità.

A ciascun dirigente si attribuiscono precisi compiti di direzione degli uffici e si conferiscono autonomi poteri di decisione e poteri negoziali per conto e in nome dell'Amministrazione e con le correlate responsabilità (cosiddetta responsabilità dirigenziale) in caso di inosservanza degli indirizzi indicati.

In sede di applicazione pratica il raggiungimento di tale finalità fu ostacolato sia dall'ingerenza del potere politico sull'operato dei dirigenti, sia dalla ritrosia degli stessi dirigenti ad esercitare i nuovi poteri per il timore dell'assunzione delle conseguenti responsabilità. Questa riforma ebbe scarsi risultati, anche per la mancanza di reale autonomia gestionale dei dirigenti e per la mancanza della tradizione storica necessaria per l'ancoraggio di queste nuove figure alla realtà amministrativa italiana.

Da questa riforma rimase esclusa la figura direttiva delle scuole, che continuava ad essere una

emanazione periferica del Provveditorato agli studi. Il preside era un controllore e applicatore della legge, senza alcun poter gestionale o finanziario. La situazione muta negli anni '90, quando si avverte più in generale la necessità di una riforma della Pubblica amministrazione e di riflesso anche della scuola (Berlinguer e Panara, 2001).

Il quadro normativo che disciplina oggi la dirigenza scolastica risulta frammentario, ma è evidente come ai Dirigenti scolastici siano stati attribuiti, in conseguenza del su citato art. 21, tutti i poteri tipici della figura dirigenziale, riportabili ad uno schema ricostruttivo molto più semplice e costituito dalla gestione unitaria dell'istituzione scolastica; dalla piena responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali; dalla correlativa responsabilità dei risultati. Sarà il Decreto legislativo 06 marzo 1998, n. 59 a istituire definitivamente la qualifica dirigenziale per i capi di Istituto, definendo anche le caratteristiche principali del lavoro di gestione e coordinamento del nuovo dirigente scolastico.

L'articolo 14 del DPR 8 marzo 1999 n. 275 trasferisce al dirigente scolastico le funzioni, già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica, relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni; all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale”, con l'unica eccezione delle funzioni riservate all'amministrazione centrale o periferica ai sensi dell'art. 15 del cit. DPR 275 del 1999. Infine, l'articolo 1 della legge 107 del 13 luglio 2015 configura ulteriori responsabilità gestionali.

Nonostante questa configurazione della dirigenza scolastica, essa è fuori dai ruoli unici previsti dalla legge di riforma della P. A. Infatti, la legge 7 agosto 2015 n. 124 di riforma della funzione pubblica ha confermato l'istituzione di tre ruoli unici (per lo Stato, per le Regioni e per gli Enti locali), distinti ma coordinati e suscettibili di reciproche compenetrazioni, lasciando escluse dai ruoli unici alcune posizioni 'atipiche' (avvocati dello Stato, professori universitari, diplomatici), la dirigenza medica e sanitaria e quella scolastica. Si consideri che la dirigenza scolastica è uniformemente distribuita sul territorio nazionale (nel decreto sulle dotazioni organiche del 2018 il numero totale delle istituzioni da coprire con Dirigente era di 7.936 unità).

È vero che il comma 78 dell'art. 1 della legge n. 107 delinea un profilo del dirigente scolastico che meglio corrisponde alla complessità delle funzioni oggi esercitate. Ma tale previsione, pur importante, non è collocata all'interno del complesso sistema dell'amministrazione pubblica, con la conseguenza che sembra come se la dirigenza scolastica rimanesse completamente scollegata dalla dirigenza della pubblica amministrazione, con l'aggravante di una vistosa

asimmetria di trattamento economico.

### **Bibliografia**

- Berlinguer, L., Panara, M. (2001). *La scuola nuova*. Roma-Bari: Laterza.
- Cicatelli, S. (2002). *Scuola in transizione. Raccolta delle principali norme che regolano il sistema scolastico italiano*. Roma: Armando.
- Cicatelli, S. (2004). *Conoscere la scuola*. Brescia: La Scuola.
- Ciminelli, V. (2015). *L'autonomia scolastica*. Roma: Ecogeses.
- Corradini, L. (1995). *Democrazia scolastica*. Brescia: La Scuola.
- Cuccurullo, R. (2011). *Istituzioni di didattica*. Città del Vaticano: Libreria lateranense.
- Gavosto, A. (2022). *La scuola bloccata*. Roma-Bari: Laterza.
- Melis, G. (2020). *Storia dell'Amministrazione italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Molinari, L., Felicioni, P., Sabatini, C. (2015). *Il regolamento in materia di autonomia scolastica*. Roma: Anicia.
- Troise, A. (1997). *Le Bassanini al microscopio. La riforma dello Stato*. Roma: Edit. Coop.

### **Atti parlamentari**

- Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, Disegno di legge n. 2699/A, p. 6-12.
- Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, Discussioni sul Disegno di legge n. 2699/A, seduta 139 del 30/01/1997, p. 11499.
- Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII Legislatura, Discussioni sul Disegno di legge n. 2699/A, seduta 139 del 30/01/1997, p. 11502.
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Disegno di legge n. 1124, p. 3.
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Disegno di legge n. 1124/A, p. 4-5.
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Discussione sul Disegno di legge n. 1124 - Relazione orale sen. Villone, seduta n. 65 del 22/10/1996.
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Resoconto stenografico, della seduta n.147 del 11/03/1997.
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, Commissione bicamerale per

la riforma amministrativa, XIV Legislatura, Indagine conoscitiva su problemi e prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al governo per la riforma amministrativa, seduta del 08/05/2002, p. 11.

### **Legislazione**

D. lgs del 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

D. lgs 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”

DPR 8 marzo 1999, n. 275 “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 “Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione”.

Legge 15 marzo 1997, n. 59 e nello specifico l'articolo 21 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

Legge 10 febbraio 2000, n. 30 “Legge Quadro in materia di Riordino dei Cicli dell'Istruzione”.

Legge 13 luglio 2015, n. 107 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

Regio Decreto n. 1054 del 6 maggio 1923 art. 12 comma 1 e comma 2.

Regio Decreto n. 965 del 30 aprile 1924 art. 10.

### **Sitografia**

ARAN (2019), CCNL area istruzione e ricerca triennio 2016-2018, <https://www.aranagenzia.it/contrattazione/aree-dirigenziali/area-dellistruzione-e-della-ricerca/contratti.html>, consultato il 27/02/2024.

ARAN (2019), Retribuzioni medie nella pubblica amministrazione, [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.aranagenzia.it%2FAttachments%2Farticle%2F5152%2FRetribuzioni%2520medie%2520PA%2520per%2520ma-crovoce\\_2019.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.aranagenzia.it%2FAttachments%2Farticle%2F5152%2FRetribuzioni%2520medie%2520PA%2520per%2520ma-crovoce_2019.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK), consultato il 27/02/2024.

Camera dei Deputati, Franco Bassanini, Portale storico, <https://storia.camera.it/deputato/franco-bassanini-19400509>, consultato il 27/02/2024.

Camera dei Deputati, Luigi Berlinguer, Portale storico, <https://storia.camera.it/deputato/luigi-berlinguer-19320725>, consultato il 27/02/2024.

Ministero dell'interno, Compensi dei dirigenti di 1° e 2° fascia, <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/personale/titolari-incarichi-dirigenziali-dirigenti-non-general/compensi-dirigenti-1deg-e-2deg-fascia>, consultato il 27/02/2024.

Carlino, A. (2019), Quanto guadagna un dirigente scolastico: tutto quello che c'è da sapere, *Tecnica della scuola*, <https://www.tecnicadellascuola.it/quanto-guadagna-un-dirigente-scolastico-tutto-quello-che-ce-da-sapere>, consultato il 27/02/2024.