

## L'autonomia amministrativa delle istituzioni scolastiche

Alessandro **Catelani**

### La normativa in materia

Le istituzioni scolastiche sono dotate di autonomia amministrativa. L'autonomia delle stesse è garantita dal 3° comma dell'art. 117 della Costituzione e, trattandosi di prerogativa spettante ad organi pubblici che non sono dotati di poteri legislativi, si identifica integralmente con la loro autonomia amministrativa. Tale autonomia riguarda qualunque attività che venga compiuta da queste Istituzioni non solo secondo il diritto pubblico, ma anche secondo il diritto privato; perché, anche in questa seconda ipotesi, l'attività loro propria appare pur sempre preordinata al perseguimento di fini di pubblico interesse.

Risulta inoltre definita, nella sua attuale configurazione, dalle leggi di riforma della pubblica amministrazione, e precisamente dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59 (la prima delle c. d. leggi Basanini), e dai provvedimenti successivi, fra i quali assumono particolare rilievo il D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 e il D. interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44. Dispone l'art. 21 della cit. Legge n. 59/1997: "... le 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 dalla legge dello Stato, sono progressivamente attribuiti alle Istituzioni scolastiche..." (1° comma); "Le Istituzioni scolastiche... hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale" (7° comma); "L'autonomia didattica... si sostanzia nella libera scelta e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale..." (9° comma); "... le isti-

tuzioni scolastiche possono stipulare convenzioni allo scopo di favorire attività di aggiornamento, di ricerca e di orientamento scolastico e universitario" (12° comma). E statuisce il cit. D.P.R. n. 275/1999, contenente il regolamento sull'autonomia delle Istituzioni scolastiche: "Le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa..." (art. 1, 1° comma); "... alle istituzioni scolastiche sono attribuite 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 e economico del personale..." (art. 14, 1° comma); "In particolare le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali" (art. 14, 2° comma); "Per quanto attiene all'amministrazione, alla gestione del bilancio e dei beni e alle modalità di definizione e di stipula dei contratti di prestazione d'opera... le istituzioni scolastiche provvedono in conformità a quanto stabilito dal regolamento di contabilità di cui all'art. 21, commi 1 e 14 della Legge 15 marzo 1997 n. 59... Tale regolamento stabilisce le modalità di esercizio della capacità negoziale e ogni adempimento contabile..." (art. 14, 3° comma).

### Carattere pubblicistico dell'autonomia

L'autonomia amministrativa delle istituzioni scolastiche sintetizza il complesso delle funzioni che l'amministrazione esercita in materia di pubblica



istruzione; comprende in sé la globale gestione del servizio, quale sussiste a livello di concreta elargizione delle prestazioni ai consociati. Ottemperando agli obiettivi della riforma, questa gestione deve essere a tali Istituzioni riservata, e deve essere autonoma. E l'autonomia concerne la determinazione delle modalità della didattica (art. 4 del cit. D.P.R. n. 275/1999), l'aspetto organizzativo – nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 5 del D.P.R. n. 275/1999 cit.) –, la ricerca e la sperimentazione (art. 6 del D.P.R. cit.), l'ampliamento dell'offerta formativa (art. 9 del D.P.R. cit.). Le istituzioni scolastiche possono altresì promuovere accordi di rete per il raggiungimento delle finalità pubbliche di propria competenza (art. 9 del D.P.R. cit.).

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è quella sfera di autodeterminazione che si traduce nell'esercizio di molteplici funzioni, delle quali costituiscono espressione altrettanti diversificati atti amministrativi. Tali atti, regolati dal diritto pubblico, sono sempre presenti anche quando le istituzioni agiscono nei rapporti intersoggettivi secondo le modalità proprie del diritto privato; perché anche in queste ipotesi il meccanismo organizzativo che li pone in essere rimane squisitamente pubblicistico, essendo preordinato al raggiungimento di scopi di pubblica utilità. L'autonomia privata è allora strumentale rispetto all'autonomia amministrativa e pubblica dell'organo che ne è dotato.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è, come risulta anche dal cit. 1° comma dell'art. 1 del D.P.R. n. 275/1999, autonomia pubblica e non privata. I soggetti privati non sono obbligati a perseguire alcuna specifica finalità, perché agiscono per un pro-

prio interesse individuale e non collettivo; così che l'ordinamento non impone loro di raggiungerlo, ma ne lascia il perseguimento ad una loro libera scelta. Il privato è libero di agire per il perseguimento dei propri fini come meglio gli aggrada; perché – a parte la salvaguardia dei diritti dei terzi – è del tutto irrilevante, per l'ordinamento, la circostanza che la sua attività sia indirizzata nell'una o nell'altra direzione. Per i fini che interessano la collettività, come accade nel caso di specie per il servizio di pubblica istruzione, non può invece dirsi altrettanto, perché l'attività compiuta va a vantaggio della collettività stessa. Un ente privato, in quanto persegue interessi privati, determina da se stesso i fini che intende perseguire, ed i mezzi più opportuni per farvi fronte. Un organo pubblico vede i fini stessi e, entro certi limiti, anche i mezzi, individuati e disciplinati dalla legge dello Stato, perché si tratta di fini di pubblica utilità. E la natura pubblica dei fini è chiaramente correlativa alla disciplina pubblicistica dell'organizzazione che ne è portatrice.

La riforma della scuola si inserisce in quel più vasto disegno diretto a privatizzare la pubblica amministrazione (art. 21 della cit. Legge n. 59/1997); dal che si potrebbe dedurre che l'autonomia delle Istituzioni scolastiche non è diversa dalla comune autonomia privata. Ma al che si deve obiettare che gli intenti innovativi della riforma hanno i loro limiti, e non sono in grado di modificare un'autonomia funzionale ben diversa da quella privata.

### L'attività amministrativa e il principio di legalità

Si deve aggiungere che nei confronti della pubblica amministrazione – e quindi anche nei confronti delle istituzioni scolastiche che ne fanno parte – il principio di legalità si configura in maniera particolare, e pertanto con modalità che sono profondamente diverse da quelle che caratterizzano l'esercizio di poteri privati.

Ai sensi della Costituzione, la legge non solo ha la possibilità, ma anche l'obbligo di intervenire all'interno della struttura e dell'attività della pubblica amministrazione. Il precetto del 1° comma dell'art. 97 della Costituzione, che rende il legislatore integralmente garante del buon funzionamento della pubblica amministrazione, dà per scontata tale possibilità di intervento, e mira invece ad estendere questa invadenza normativa, a far assurgere a sistema l'intervento del legislatore. La legge non è soltanto un limite esterno, ma anche intrinseco all'agire delle Istituzioni scolastiche, e come tale idoneo a determinarne il contenuto. Anziché assi-

curare la possibilità di un intervento del genere, la norma costituzionale ne assicura la completezza, garantendo la presenza di quel principio di legalità nell'organizzazione e nell'attività amministrativa, in virtù del quale l'ordinamento la disciplina secondo norme giuridiche. Attraverso le proprie disposizioni, il 1° comma dell'art. 97 della Costituzione adempie ad una funzione fondamentale di garanzia della legalità nell'operare della pubblica amministrazione, che si spinge fino a condizionare gli scopi e la sostanza dell'attività amministrativa. Tale ingerenza è il necessario presupposto e il fondamento della funzionalità dell'attività amministrativa verso scopi di pubblico interesse.

Qualora tale garanzia non vi fosse, non solo l'attività ma, prima ancora, l'organizzazione amministrativa sarebbe disciplinata non già dalla legge, ma dalla volontà incontrollata e incontrollabile dei suoi organi, i quali potrebbero arrecare pregiudizio all'interesse collettivo, in contrasto con gli interessi dei consociati. La Costituzione pertanto non solo consente, ma anche garantisce, a tutela dei diritti inviolabili del singolo, l'invadenza delle norme giuridiche nella sfera pubblica, prescrivendo anzi espressamente, quale modalità procedurale per interventi di questo tipo, l'uso dello strumento legislativo per la regolamentazione dell'apparato pubblico; regolamentazione che pertanto, sulla base di questa riserva di legge, non è consentita alle manifestazioni di volontà che, prescindendo dalla volontà popolare, promanano dagli organi amministrativi.

La norma giuridica interviene sia nella struttura che nell'attività delle istituzioni scolastiche, le modella e le plasma secondo le esigenze dell'interesse collettivo, quale viene interpretato dal legislatore in un certo momento storico; le permea di sé, non lasciando alcun settore sottratto alla sua influenza e alla sua disciplina. In tal modo il legislatore funzionalizza l'attività amministrativa verso scopi di pubblico interesse, evitando una libertà di scelta che, se spettasse alle Istituzioni nella stessa misura in cui compete ai soggetti privati, consentirebbe qualunque abuso.

Ben diversa è la posizione che la legge assume nei confronti dei soggetti privati. Ogni ingerenza nell'organizzazione e nell'attività delle persone giuridiche private, come, più in generale, nella sfera giuridica delle persone private, costituisce una limitazione che, se può essere giustificata da ragioni di pubblica utilità, è auspicabile che, di per sé, sia ridotta al minimo indispensabile. Il principio di legalità nell'organizzazione amministrativa, che si deduce dall'art. 97 della Costituzione, è correlativo alla funzione di

garanzia che la stessa Costituzione, sotto diversi e molteplici aspetti, attraverso le norme che tutelano i diritti di libertà, esplica a salvaguardia del cittadino, nei confronti degli interventi che il potere legislativo, o esecutivo, compie nella sua sfera giuridica.

### **Gli atti amministrativi discrezionali e l'obbligo di rispettare norme pregiudiziali**

Attraverso gli organi dell'Istituzione scolastica si esercitano le sue funzioni amministrative, le quali possono essere, a seconda delle circostanze, vincolate o discrezionali. Gli atti amministrativi presentano diverse caratteristiche a seconda che rientrino nell'una o nell'altra di queste categorie. Quelli amministrativi vincolati non consentono alcuna libertà di scelta, perché devono eseguire puntualmente quanto è prescritto dalla legge, alla quale ciascun atto deve attenersi. Quelli discrezionali consentono invece una libertà di scelta. Ma questa libertà non è assoluta, a differenza di quella che ha ad oggetto l'autonomia privata: secondo la definizione tradizionale, l'organo è allora vincolato nel fine, ma è libero nei mezzi per raggiungerli. Le norme di opportunità e convenienza e, più in generale, di buona amministrazione, diventano, nell'ambito dello spazio di manovra accordato agli organi agenti, giuridicamente vincolanti; così come anche le norme della tecnica e di ogni scienza pregiudiziale che venga in considerazione, oltre a quelle propriamente giuridiche che li hanno ad oggetto. Il





concreto raggiungimento delle finalità di pubblico interesse dipende anche da profili extragiuridici. Il rispetto della legge è indispensabile, ma non è sufficiente per raggiungere quegli scopi. Per gli atti discrezionali l'azione degli organi pubblici è condizionata dall'osservanza delle norme pregiudiziali di opportunità e convenienza, o di equità, così come da norme che sono espressione di discipline scientifiche e umanistiche, qualora ricorrano gli estremi della discrezionalità tecnica, le quali operano negli spazi che sono – per così dire – lasciati in bianco dalla legge statale. Sono queste le norme le quali condizionano il concreto contenuto degli atti amministrativi, e pertanto le specifiche modalità della loro azione.

### I principi di buon andamento e di imparzialità

L'autonomia amministrativa delle Istituzioni scolastiche deve essere conforme a quei criteri di buon andamento e di imparzialità che la Costituzione, per tutta l'amministrazione pubblica, prescrive ("I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" art. 97, 1° comma).

I concetti di buon andamento e di imparzialità fanno riferimento a quelle norme pregiudiziali che gli atti discrezionali devono osservare per raggiungere gli

scopi di pubblico interesse, ai quali sono preordinati. Per le istituzioni scolastiche, le norme pregiudiziali che più ne disciplinano l'attività soprattutto attengono ad un'apposita disciplina, la Pedagogia, quale scienza dell'attività educativa. Nei suoi contenuti che attengono all'attività formativa, il servizio di istruzione deve essere conforme a queste regole: tanto più l'attività educativa sarà valida ed efficace, quanto più conforme alle sue prescrizioni.

Alle norme di opportunità e convenienza, e alle norme della tecnica, che rientrano nel concetto di buona amministrazione, si aggiungono quelle che si riferiscono all'imparzialità amministrativa. L'imparzialità amministrativa ha riguardo alla posizione di estraneità che deve essere propria dell'organo che emette l'atto, rispetto agli interessi che possono essere fuorvianti nei confronti degli scopi suoi propri. Per l'imparzialità, si tratta di perseguire interessi pubblici al di fuori di quelli particolari e devianti che possono interferire con le sue libere scelte. Essa attiene ad una corretta valutazione dell'interesse pubblico, quale va configurato in relazione al principio costituzionale di eguaglianza e, più ancora, ad una corretta determinazione contenutistica degli scopi di interesse collettivo.

La norma pregiudiziale diventa obbligatoria sul piano del diritto positivo – pur mantenendo di per sé la qualifica di norma non giuridica – per effetto dell'inserimento dell'organo agente nella struttura amministrativa. Quello che è un fatto di costume viene così reso vincolante allo scopo di garantire un corretto ed adeguato svolgimento dell'attività amministrativa. È il rapporto di supremazia che unisce tale organo all'istituto scolastico che garantisce l'osservanza di un complesso normativo di settore avente un tale contenuto.

### Le circolari normative dei dirigenti scolastici

Gli atti amministrativi discrezionali assorbono – per così dire – le prescrizioni proprie delle norme pregiudiziali, alle quali spetta il compito di renderne validi i contenuti. Ma ampi margini di discrezionalità sussistono anche in quella fase applicativa della norma giuridica che attiene al rispetto del principio di legalità. L'applicazione della norma al caso concreto non è quali mai – a differenza di quanto comunemente si ritiene – un fatto meccanico, ma estremamente libero e soggettivo.

Non è vero che non vi sia, per l'apparato amministrativo dello Stato, nessun problema nell'agire, in quanto questo è disciplinato dalla legge statale, perché in realtà c'è una libera scelta, quale è quella interpretativa della norma giuridica. La scelta tra i

vari possibili significati di una norma è un'attività discrezionale, che viene condotta secondo scelte pre-giuridiche.

Queste vengono di consueto rimesse al dirigente scolastico, quale organo sopra-ordinato, dotato di poteri di indirizzo e di coordinamento. Il dirigente scolastico rende vincolanti, imponendo l'osservanza di norme pregiuridiche, le norme pedagogiche e di ogni altra disciplina che sia pertinente. Le norme non giuridiche esistono in ogni caso, ma l'organo amministrativo è libero nel valutarle. Più spesso però non lo è, perché deve seguire le disposizioni emanate al riguardo dall'autorità superiore e, nel caso di specie, dal dirigente scolastico. In pratica le norme extragiuridiche, che disciplinano l'attività discrezionale dell'Istituzione, sono obbligatorie per gli uffici della stessa solo in quanto interpretate in maniera autentica dalle circolari normative. Tali circolari contengono disposizioni rivolte agli inferiori, e costituiscono precetti di comportamento, manifestazioni di volontà aventi un contenuto imperativo, le quali hanno lo scopo di attuare in maniera veramente efficace e corretta i precetti propri delle norme giuridiche.

### L'autonomia e la riforma della scuola pubblica

Le norme sull'autonomia amministrativa delle istituzioni scolastiche devono essere interpretate in relazione all'art. 5 della Costituzione, il quale pone come cardine del nostro ordinamento, come principio fondamentale al quale esso deve ispirarsi, il criterio dell'autonomia e quello del decentramento. Attraverso l'ampliamento dell'autonomia si è voluto superare l'inerzia burocratica, connaturata all'organizzazione amministrativa, e trasformarla sulla base della libera iniziativa: ad un apparato burocratico inerte e demotivato si è voluta sostituire un gestione dotata di maggiore libertà, ed in grado di raggiungere obiettivi di reale efficienza e funzionalità, così da consentire agli organi pubblici il raggiungimento delle finalità istituzionali loro affidate dal legislatore statale. La sfera di autodeterminazione riservata alle istituzioni scolastiche, la quale costituisce un aspetto comune ad ogni manifestazione della loro autonomia, ha avuto precisamente questo scopo. Si è voluto prendere ad esempio l'impresa privata, la gestione manageriale di un'organizzazione volta al raggiungimento di scopi di lucro, e come tale dotata di motivazioni che necessariamente sono assenti nell'organizzazione pubblica che persegue fini di interesse collettivo, per trasferire questo modello organizzativo all'interno della scuola pubblica. Dispone l'art. 21 della cit. Legge n. 59/1997: "L'autonomia

delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo..." (1° comma); "L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale" (8° comma).

L'autonomia scolastica costituisce un aspetto della ristrutturazione dell'apparato pubblico, volto a rivitalizzarlo, ed a risollevarlo dalla sua pregressa tradizionale stagnazione. La scuola si è trasformata, e le sue trasformazioni hanno riguardato sia i contenuti dell'attività educativa che al suo interno si svolge, sia l'allargamento delle competenze delle Istituzioni che devono esercitare il corrispondente servizio pubblico. L'autonomia, di cui le Istituzioni scolastiche sono dotate, presuppone il conferimento di poteri *ad hoc* da parte del legislatore statale. Ed è lo spazio lasciato all'autodeterminazione degli organi scolastici, nell'ambito del rapporto di supremazia particolare che le unisce allo Stato, che è stato ampliato. Questo ampliamento della capacità di autodeterminazione caratterizza la portata della loro attuale autonomia.





### Gli organi esponenziali della collettività scolastica

Per raggiungere i propri scopi di riforma del servizio scolastico, il legislatore ha dato rilevanza giuridica alla collettività costituita dagli studenti, dai docenti, dal personale tecnico-amministrativo e dai genitori degli alunni. L'autonomia si è tradotta nel conferimento a tale collettività di molteplici funzioni, che sono esercitate dagli organi che ne hanno carattere esponenziale. Gli atti emanati da tali organi hanno dunque carattere collegiale, e non sono emessi ad istanza di parte; così che ad essi non è applicabile gran parte delle disposizioni previste dalle leggi sul procedimento amministrativo.

Il Consiglio di circolo o di Istituto, la Giunta esecutiva, il Collegio dei docenti e i Consigli di classe sono tutti organi che emettono atti collegiali di varia portata. Strettamente collegati con tali atti sono quelli dei dirigenti scolastici, quali organi individuali, la cui attività è indispensabile perché gli organi rappresentativi possano esercitare correttamente le proprie funzioni. Ai dirigenti scolastici spetta esercitare un potere di indirizzo e di coordinamento, il quale appare rigorosamente strumentale rispetto all'attività degli organi collegiali della scuola. A quelli dei dirigenti si aggiungono gli atti della segreteria amministrativa delle singole Istituzioni.

### L'autonomia normativa

L'autonomia amministrativa, in una sua componente fondamentale, è costituita da autonomia normativa, la quale può esplicarsi nell'ambito degli specifici oggetti ad essa riconosciuti dall'ordinamento statale. La prima manifestazione dell'autonomia normativa è la potestà regolamentare. Si tratta di emanare, attraverso atti amministrativi, norme giuridiche, e cioè precetti di comportamento generali ed astratti, vincolanti *erga omnes*, e non solo all'interno dell'amministrazione (art. 10, 3° comma, lett. a) del D. legisl. 16 aprile 1994 n. 297, T.U. delle leggi scuola). Ha

altresi carattere normativo, e quindi sostanzialmente regolamentare, gran parte dei provvedimenti di competenza degli organi collegiali della scuola, nei quali si traduce l'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo (artt. 7-10 del cit. T.U., e artt. 3-6 del cit. D.P.R. n. 275/1999). Numerosissime sono le disposizioni organizzative che hanno ad oggetto la gestione del servizio (formazione delle classi, orario delle lezioni, orario di ricevimento dei genitori degli alunni ecc.).

Tra gli atti normativi ha una particolare rilevanza il Piano dell'offerta formativa (art. 10, 3° comma, lett. d) e e) del cit. T.U. delle leggi sulla scuola, nonché art. 3 del D.P.R. n. 275/1999). Secondo quest'ultima disposizione, "Ogni istituzione scolastica predisponde, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa. Il Piano è documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia" (1° comma); "Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi di indirizzi di studi determinati a livello nazionale..." (2° comma); "Il Piano dell'offerta formativa è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dai consigli di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, dagli studenti. Il Piano è adottato dal Consiglio di circolo o di istituto" (3° comma). Si tratta chiaramente di un atto normativo che disciplina nella sua globalità l'attività dell'Istituzione scolastica, considerata in tutte le sue componenti. La gestione dell'Istituto esige una gestione armonica e coerente in ogni sua parte, globale quindi, che sia in grado di rendere veramente valida ed efficace la funzione educativa. E tale atto è chiaramente predisposto a questo specifico scopo. Strettamente connesso al Piano dell'offerta formativa è il Programma annuale (art. 2 del D. interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44), elaborato dal dirigente scolastico e portato alla Giunta esecutiva, che viene approvato dal Consiglio di Istituto. Al Programma annuale spetta disciplinare la gestione finanziaria dell'Istituto scolastico.

### Gli accordi normativi per la gestione del servizio educativo scolastico

Agli atti amministrativi unilaterali si aggiungono quelli aventi carattere contrattuale, che si traducono

in una gestione congiunta del pubblico servizio. Carattere normativo ha dunque anche la disciplina del servizio scolastico che viene effettuata attraverso accordi di diritto pubblico diretti ad istituire reti di scuole (art. 7 D.P.R. n. 275/1999). Le Istituzioni scolastiche possono mettersi in rapporto con altre scuole o con altri enti pubblici allo scopo di stipulare accordi di rete, o comunque accordi diretti a migliorare il servizio scolastico: “Le istituzioni scolastiche possono promuovere accordi di rete o aderire ad essi per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali” (art. 7 cit., 1° comma); “L’accordo può avere ad oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento, di amministrazione e contabilità, ferma restando l’autonomia dei singoli bilanci; di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e di altre attività coerenti con le finalità istituzionali...” (art. 7 cit., 2° comma). Attraverso accordi di diritto pubblico le Istituzioni scolastiche possono anche ampliare la propria offerta formativa. Dispone al riguardo l’art. 9 del cit. D.P.R. n. 275/1999: “Le istituzioni scolastiche singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate, realizzano ampliamenti dell’offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali...” (1° comma); “Le istituzioni scolastiche possono promuovere e aderire a convenzioni o accordi stipulati a livello nazionale, regionale o locale, anche per la realizzazione di specifici progetti” (3° comma).

### Atti amministrativi negoziali e meri amministrativi

La sfera di autodeterminazione, che costituisce il contenuto dell’autonomia amministrativa, si manifesta anche attraverso atti che sono in grado di creare, modificare o estinguere rapporti giuridici intersoggettivi, ma che non contengono precetti generali ed astratti, in quanto si riferiscono a soggetti considerati nella loro individualità. Sono questi gli atti amministrativi negoziali che consistono in manifestazioni di volontà dirette ad uno scopo, alle quali corrispondono determinati effetti giuridici.

Ai negozi giuridici di diritto pubblico si contrappongono i meri atti amministrativi. Tali atti, pur essendo anch’essi volontari, consistono in manifestazioni di conoscenza o di giudizio, dalle quali possono derivare, se pur indirettamente, effetti giuridici. Tali atti amministrativi non negoziali sono previsti espressamente dalla legge: “... le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze,

le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti all’estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi...” (2° comma). Tra i meri atti amministrativi ha un’importanza fondamentale l’iscrizione a scuola. Questo è un atto dichiarativo con effetti costitutivi. Gli studenti hanno un diritto soggettivo perfetto all’iscrizione, e la scuola è obbligata ad effettuare l’iscrizione, quando ve ne siano i presupposti, che devono essere accertati. Ma a questa semplice dichiarazione si accompagna l’effetto costitutivo dell’ingresso dell’alunno nell’organizzazione scolastica, dalla quale derivano per l’iscritto diritti ed obblighi: diritto a frequentare le lezioni, ad avere una valutazione, obbligo di frequenza, di buona condotta ecc. Quindi l’atto di iscrizione non è meramente ricognitivo del diritto dello studente, ma anche costitutivo di uno *status* particolare, dal quale derivano diritti ed obblighi ben precisi, che ne formano il contenuto.

La valutazione dell’alunno, quale viene fatta nel corso dell’anno scolastico e in particolare in sede di esame, è un mero atto amministrativo, e non un negozio giuridico pubblico, quale manifestazione di volontà diretta ad uno scopo, e si sostanzia in un giudizio che viene compiuto sulla base di discipline pregiudiziali, quale può essere la materia che viene insegnata, e la pedagogia. Il verbale con il voto o il giudizio attesta dunque la valutazione dell’alunno che viene effettuata dall’insegnante o dalla commissione giudicante.





### I contratti di diritto privato

Accanto all'autonomia negoziale pubblica, che si sostanzia nell'emanazione di atti amministrativi, le Istituzioni scolastiche sono dotate di un'amplissima autonomia negoziale privata (art. 31 e segg. del cit. D.P.R. n. 275/1999). Tale autonomia, anche se si traduce nella stipulazione di contratti di diritto privato, si inquadra però necessariamente nelle finalità proprie delle istituzioni, ed appare strumentale rispetto al conseguimento dei fini di pubblica utilità, alla quale queste ultime sono preordinate.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche non è soltanto autonomia negoziale pubblica, e quindi autonomia amministrativa propriamente detta, ma è ampiamente anche autonomia negoziale privata. Tale autonomia sembra quindi completamente diversa dalla prima, ed estranea alla nostra trattazione. Ma essa appare strumentalmente collegata con quella amministrativa e pubblica delle Istituzioni scolasti-

che. L'atto esterno, che pone l'istituzione in contatto con i terzi, che è necessariamente un contratto, è assoggettato al diritto privato; ma tale atto è consentito unicamente in quanto la sua stipulazione contribuisca al perseguimento delle finalità pubbliche proprie dell'Istituzione stessa. La sua stipulazione deve essere dunque decisa attraverso una delibera pubblicistica, la cui validità è condizionata da queste ben precise esigenze. Ed è soltanto il negozio giuridico attuativo della delibera che è assoggettato al diritto privato, essendo i soggetti del rapporto ambedue in posizione paritaria; mentre la volontà all'interno dell'Istituzione si forma secondo le regole, squisitamente pubblicistiche, che ne condizionano il funzionamento.

#### Riferimenti bibliografici

- G. Calcerano, L. Martinez Cabrera, *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1989, vol. XLI.
- S. Cassese, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in "Foro italiano", 1991, V, p. 213.
- A. Catelani, M. Falanga, *La scuola pubblica in Italia*, Editrice La Scuola, Brescia 2011.
- N. Daniele, *La pubblica istruzione*, Giuffrè, Milano 2001.
- E. De Marco (a cura di), *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova 2007.
- M. Falanga, *Elementi di diritto scolastico*, Editrice La Scuola, Brescia 2013.
- F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino 2008.
- M. Gigante, *L'istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Giuffrè, Milano 1997, vol. II.
- C. Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna 2003.
- R. Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2004.
- U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1989, vol. XLI.
- U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione e scuola*, in *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999.
- A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna 2003.