

L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?(*)

di Fabio Saitta

Sommario

1. *Brevi cenni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche alla luce delle recenti riforme.* – **2.** *Il possibile ruolo dell'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche.* – **3.** *Le prospettive dell'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche nell'attuale quadro costituzionale.* – **4.** *Pro e contro di una difficile scelta di politica legislativa.* – **5.** *L'esempio dell'organizzazione "autonomistica" della tutela della salute.* – **6.** *Considerazioni conclusive.*

1. Brevi cenni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche alla luce delle recenti riforme

Soltanto nell'ultimo ventennio si è fatta strada l'ipotesi che le istituzioni scolastiche potessero acquisire spazi di autonomia "non ricadenti nel tradizionale circuito politico-rappresentativo" ed in tal senso ha sicuramente avuto notevole importanza l'art. 21 della legge n. 59 del 1997, che ha modificato il ruolo delle scuole per quanto concerne sia la loro capacità giuridica che il loro assetto organizzativo e gestionale ⁽¹⁾.

Proprio l'aspetto relativo alla natura ed ai limiti dell'autonomia concessa alle istituzioni scolastiche è apparso alla dottrina prioritario rispetto ad altri – come, ad es., quello dell'attribuzione della personalità giuridica, giudicato "non risolutivo sotto la prospettiva della eventuale dipendenza organica dell'ente" ⁽²⁾ – tanto da stimolare indagini intese ad individuare i

(*) Relazione all'incontro seminariale organizzato dall'Associazione Nazionale Docenti *Uno statuto per le scuole: la nuova prospettiva dell'autonomia statutaria*, Cosenza, 22 aprile 2004.

(1) A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 163.

(2) A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 167-168, il quale, tuttavia, osserva che, "nel caso in e-

vari tipi di autonomia in atto attribuiti alle istituzioni stesse e la loro importanza.

A tal riguardo, va ricordato come l'art. 4 della legge n. 537 del 1993 distingueva l'autonomia in organizzativa, finanziaria, didattica e di ricerca e sviluppo e prevedeva che i decreti legislativi che il Governo era delegato ad adottare in materia determinassero, tra l'altro, le modalità di esercizio dell'autonomia organizzativa ed amministrativa⁽³⁾, sicché, nella prospettiva di tale legge, "l'autonomia scolastica consisteva, [...] innanzi tutto, in un nuovo *regime giuridico* riguardante il ruolo ed i poteri delle istituzioni scolastiche, destinate a divenire le strutture fondamentali del sistema di istruzione, capaci, in quanto autonome, di collegarsi (esse, e non l'amministrazione scolastica) più efficacemente, anche attraverso strumenti convenzionali, con il tessuto produttivo e con i soggetti istituzionali presenti nel territorio"⁽⁴⁾.

Abbandonato tale disegno istituzionale e reintrodotta la riforma della scuola nel quadro più ampio delle riforme amministrative, con la legge n. 59 del 1997 si è cercato di fare di più, nel senso di non realizzare soltanto un miglioramento dell'organizzazione amministrativa e delle strutture, ma anche "una significativa redistribuzione del potere amministrativo fra i diversi livelli di governo": in questa prospettiva, l'autonomia opera, nella riforma del sistema di istruzione, "come *regola interna* di riorganizzazione" (nei rapporti, cioè, tra amministra-

same, l'attribuzione della personalità sembra essere accompagnata dal riconoscimento della piena capacità giuridica, con la conseguenza che l'assegnazione, sul piano funzionale, dell'autonomia risulta alimentata, sotto il profilo soggettivo, dai più significativi caratteri della personalità giuridica". Analogamente, nel senso che il conferimento della personalità "non comporta necessariamente un'autonomia istituzionale [...] e quindi non significa necessariamente creazione di quell'ente esponenziale della comunità scolastica la cui mancanza costituiva uno dei segnali più forti della coesistenza accanto alla logica comunitaria della vecchia impostazione burocratico-ministeriale", M. GIGANTE, *L'istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), 2ª ed., Milano, 2003, I, p. 801.

(3) Sul punto v. *amplius* M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, p. 135 ss.

(4) Così A. PAJNO, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, 2002, pp. 30-31.

zione scolastica e scuole), per cui si pone in tutta la sua problematicità la questione della relazione tra l'autonomia delle istituzioni scolastiche e la nuova autonomia di Regioni ed enti locali ⁽⁵⁾.

Tuttavia, se non si può negare che, sotto questo profilo, si sono fatti enormi passi in avanti, poiché l'autonomia scolastica ha assunto un notevole grado di spessore, è anche vero che la legge n. 59 del 1997 continuava a disegnare un sistema scolastico che, ancorché policentrico, restava saldo nella sua unitarietà, in quanto rimanevano allo Stato funzioni (e poteri) di indirizzo, di controllo e di assegnazione della provvista di personale e risorse finanziarie, tramite il presidio sugli ordinamenti e programmi scolastici, sull'organizzazione generale dell'istruzione e sullo stato giuridico del personale, mentre alle istituzioni scolastiche competeva "l'organizzazione e l'erogazione del servizio tecnico dell'istruzione-educazione-formazione, ma entro i *vincoli e i parametri* posti dall'istanza centrale a garanzia del mantenimento dei *livelli unitari e nazionali* di fruizione di diritto allo studio nonché degli *elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico* in materia di gestione e di programmazione definiti dallo Stato" ⁽⁶⁾. Non a caso, proprio all'indomani del processo riformatore avviato dal Ministro Bassanini, si era affermato che l'attuazione del sistema di autonomia delle scuole rischiava di "essere compromesso da una sorta di centralismo di ritorno" ⁽⁷⁾.

Con il d.P.R. n. 275 del 1999, con cui è stato emanato il regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche previsto dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 ⁽⁸⁾, è stato dato espreso risalto all'autonomia funzionale, il cui significato è stato individuato in dottrina "nella possibilità di modellare l'esercizio della "funzione" (la gestione dei percorsi formativi) in base alle

(5) A. PAJNO, *op. cit.*, pp. 31-32.

(6) F. NUZZACI, *Natura e limiti dell'autonomia scolastica: dalla legge 59/97 alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Riv. giur. scuola*, 2002, pp. 397-398.

(7) A. PAJNO, *op. cit.*, p. 44.

(8) Su cui N. DANIELE, *Il regolamento sull'autonomia scolastica*, in *Riv. giur. scuola*, 2000, p. 551 ss.

esigenze della propria utenza e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e alla offerta di formazione superiore sia universitaria che extra-universitaria”; in altri termini, la caratterizzazione dell’autonomia delle istituzioni scolastiche come “funzionale” è parsa indicare, innanzitutto, “la missione specifica delle stesse: l’esercizio della funzione dell’istruzione-formazione”⁽⁹⁾.

A prescindere dal tipo di autonomia funzionale effettivamente attribuita alle scuole⁽¹⁰⁾, permaneva però un quadro complessivo non del tutto soddisfacente, in quanto l’attribuzione di varie forme di autonomia – didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, gestionale, contabile, di spesa e, seppure in misura ridotta, anche normativa (si allude alla possibilità di adottare il regolamento interno e quello di disciplina degli alunni) – ha sì comportato “il superamento di una concezione puramente statale del sistema di istruzione”, il quale, com’è stato detto con espressione assai efficace, “deve essere inteso, non più come un sistema accentrato, di tipo discendente, in cui un centro emana il segnale a tanti ripetitori periferici che si caratterizzano precipuamente per la capacità di amplificare tale segnale, ma come un sistema orizzontale in cui le istituzioni scolastiche, presenti all’interno delle istituzioni sociali, sono unificate, nella loro azione, dalla capacità di realizzare insieme, secondo un programma comune, alcuni obiettivi formativi generali”⁽¹¹⁾, ma non ha ancora trasformato la scuola in un soggetto davvero indipendente e svincolato dal sistema

(9) In tal senso, A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 809.

(10) Sul punto, A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 175-176 e 191-192, laddove si individua, a fianco dell’autonomia funzionale, una sorta di “funzionalizzazione dell’autonomia delle scuole agli obiettivi programmatici del sistema nazionale di istruzione”; anche secondo F. NUZZACI, *op. cit.*, p. 400, si tratta di un’autonomia funzionale nel senso classico del termine, cioè, per dirla con Santi Romano, di un’autonomia di tipo strumentale, che serve per regolare sia interessi propri che interessi superiori.

(11) A. PAJNO, *Natura e funzione della scuola soggetto di autonomia e di educazione all’autonomia*, in *Autonomia e riforme* (Atti del 123° Convegno Nazionale dell’UCIIM – Belluria-Rimini, 29 novembre-2 dicembre 1994), Roma, 1995, pp. 40-41.

organizzativo-amministrativo statale, limitandosi a configurare le istituzioni scolastiche come centri di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, funzionalmente distinte da altri soggetti (amministrazioni centrale e periferica) operanti nel sistema⁽¹²⁾.

Nemmeno con la riforma del Titolo V della Costituzione la situazione sembra sia stata modificata sensibilmente, anche perché – come Aldo Sandulli non ha mancato di rilevare – la “clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche”⁽¹³⁾ esplicitamente prevista dal comma 3 dell'art. 117⁽¹⁴⁾ resta pur sempre inserita nel comma relativo alla potestà legislativa e concorrente, “con ciò sembrando significare che l'autonomia scolastica possa essere sensibilmente compressa (seppur non soppressa) dalla legge statale, quando questa adotti le “norme generali sull'istruzione” di cui all'art. 117, comma 2, lett. m)”⁽¹⁵⁾.

Se, quindi, sotto certi profili, la struttura scolastica sembra aver acquisito notevole autoconsistenza, numerosi elementi – attinenti sia al profilo strutturale, ossia alla distribuzione dei poteri di governo della scuola tra i vari organi, sia al profilo dell'attività – continuano ad indurre ad “una interpretazione dell'autonomia scolastica come fenomeno di deconcentrazione

(12) S. AURIEMMA, *Autonomia*, in S. AURIEMMA (a cura di), *Repertorio 2002. Dizionario normativo della scuola*, Napoli, 2002.

(13) In questi termini si esprime A. POGGI, *op. cit.*, p. 811, secondo cui la cd. clausola di salvaguardia dovrebbe comprendere l'autonomia finanziaria e gestionale già acquisita, l'autonomia organizzativa già acquisita più quella derivante dalla disciplina degli organi collegiali interni e dalla cogestione (insieme alle Regioni) del personale docente e non docente non dipendente dallo Stato, nonché l'autonomia didattica già acquisita, che, oltre a non poter essere compressa, dovrebbe ragionevolmente espandersi.

(14) È opportuno precisare subito che non si tiene qui conto del d.d.l. di riforma approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo scorso, secondo il quale, dopo il comma 4 dell'art. 117 Cost., viene aggiunto: “Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) polizia locale”. Per un primo commento sul tema, T. TUSSI, *Scuola, nuovi scenari al via con la Costituzione federale*, in *Italia Oggi*, 30 marzo 2004, p. 45.

(15) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 176.

piuttosto che di decentramento”, anche perché alla limitata autodeterminazione dei fini, ossia di indirizzo, si aggiunge la forte dipendenza nella provvista delle risorse umane e finanziarie⁽¹⁶⁾.

La recente legge delega sull'istruzione n. 53 del 2003⁽¹⁷⁾ non ha in alcun modo cambiato i termini della questione, in quanto, a prescindere dal fatto che il sistema dalla stessa prefigurato, basato sull'emanazione di atti normativi (decreti delegati, ma anche atti regolamentari) “a cascata”, è tale da far pensare che la realizzazione del disegno complessivo del sistema e la sua messa a regime richiederanno ben più dei due anni previsti dalla stessa legge per l'emanazione dei decreti delegati, sembra mancare proprio “una politica di implementazione, sostegno e valorizzazione dell'autonomia scolastica”, ossia “un disegno complessivo di riprogettazione del quadro organizzativo generale nel segno dell'autonomia”, tanto che oggi, più che di “cantiere aperto”, si parla in proposito di “cantiere abbandonato” proprio per segnalare che “nel volgere di un breve lasso di tempo l'autonomia delle istituzioni scolastiche, da principio organizzativo fondamentale dell'intero sistema di istruzione, dotato anche di rilevanza costituzionale, sembra essere divenuto un mero limite esterno dell'attività normativa del Governo (così sembra configurarla, con riferimento ai decreti delegati, la legge n. 53 del 2003: art. 2, comma 1, lett. e); art. 7, comma 1, lett. a)). È come se lo sforzo dedicato all'elaborazione delle linee fondamentali dei nuovi ordinamenti abbia comportato una caduta dell'attenzione nei riguardi delle questioni concernenti l'autonomia scolastica e la sua realizzazione”⁽¹⁸⁾.

(16) M. GIGANTE, *op. cit.*, pp. 804-805, secondo la quale, in definitiva, “l'autonomia è in realtà autonomia di iniziativa manageriale”; in termini, A. PAJNO, *Autonomia delle scuole*, cit., pp. 36-37, il quale nota che risorse finanziarie e risorse umane restano saldamente nelle mani dello Stato, “quasi a garanzia del carattere nazionale del sistema”.

(17) Su cui v. N. DANIELE, *La legge delega sull'istruzione*, in *Riv. giur. scuola*, 2003, p. 329 ss.

(18) A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato?*, in OSSERVATORIO SULLA SCUOLA DELL'AUTONOMIA, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, 2003, pp. 235-236. In senso critico sulle recenti riforme, accusate di “esasperato centralismo”, da ultimo, E. PANINI, *La riforma non rispetta la Costitu-*

Non è da escludere, d'altronde, che – com'è stato recentemente prospettato – “si tratti, in questa circostanza, di una tipica politica simbolica: una volta “lanciata” l'autonomia, quindi accontentata l'opinione pubblica con un segnale certamente forte di modernizzazione, nessuno abbia veramente l'intenzione o l'interesse di attuarla, per non turbare più di tanto gli equilibri consolidati. E questa potrebbe comunque essere una strategia, più o meno tacitamente e consapevolmente condivisa”⁽¹⁹⁾.

È in questo quadro di notevole incertezza che interviene la riforma Moratti; il che è quantomeno preoccupante ove si consideri che non pare immaginabile una riforma degli ordinamenti didattici al di fuori del quadro generale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche⁽²⁰⁾.

2. *Il possibile ruolo dell'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche*

Ed è sempre in questo quadro – che, se non si vuol essere troppo pessimisti, si può definire almeno di luci ed ombre – che si inserisce la specifica problematica dell'autonomia statutaria delle scuole, problematica che pare essere rimasta ai margini, per non dire del tutto estranea, del dibattito dottrinale, se è vero che la stragrande maggioranza degli studi in materia trattano di tutti i profili dell'autonomia scolastica, tranne che dell'autonomia statutaria, alla quale evidentemente nemmeno si pensa.

Eppure, non sembra possa mettersi in dubbio – ed è questo il primo aspetto sul quale sembra opportuno soffermarsi – che proprio questo tipo di autonomia potrebbe costituire il vero e proprio “volano” del sistema d'istruzione, traducendosi altrimenti il potenziale innovativo del principio autonomistico in cambiamenti per lo più marginali e di facciata, con scarse o nulle ricadute sul governo dei processi operativi finalizzati all'ero-

zione, in *Italia Oggi*, 30 marzo 2004, p. 46.

(19) P. ROMEI, *L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico*, in *Amministrazione*, 2002, p. 412.

(20) A. PAJNO, *op. ult. cit.*, p. 247.

gazione dei servizi formativi scolastici.

Si è già constatato come la recente normativa, pur essendo stata presentata all'opinione pubblica come capace di realizzare finalmente in Italia lo Stato regionale e delle autonomie, finisca per lasciare allo Stato, in linea di continuità con il passato, la maggior parte delle politiche scolastiche ⁽²¹⁾; tendenza, questa, che evidentemente non è conciliabile con un disegno autonomistico coerente con quella definizione della sovranità nazionale in gran parte derivante, da un lato, dalla somma e, dall'altro, dalla sintesi delle autonomie locali; ciò che dovrebbe limitare l'intervento centrale alla risoluzione dei conflitti che potrebbero eventualmente insorgere tra le diverse politiche autonomistiche, affinché siffatta sintesi possa concretamente realizzarsi ⁽²²⁾.

Com'è stato ben evidenziato, i segnali lanciati dal Governo sono stati in realtà subito chiari nel senso dello svuotamento dell'autonomia, *ergo* della capacità progettuale delle scuole: si è detto (o quantomeno si è lasciato intendere) "che l'autonomia significa fare progetti limitati, marginali, incidentali, circoscritti rispetto al "fare scuola" normale; che fare questi "progetti di autonomia" è una questione di risorse finanziarie; che le risorse vanno richieste al centro, che si riserva di concederle in base a criteri propri di valutazione dei progetti; che per essere valutati positivamente i progetti devono essere "complessi". Il che ha significato di fatto rinforzare l'autopercezione della non autosufficienza delle scuole, e la conseguente dipendenza dal centro, accentuata dalla non conoscenza preventiva dei criteri di valutazione e dallo spostamento dell'attenzione – questo, se voluto, sarebbe un vero capolavoro strategico di recupero centralistico – dall'autonomia alla complessità" ⁽²³⁾.

Ora, tranne che in realtà all'effettiva innovazione autonomi-

(21) Ed infatti, nella situazione attuale, spetta al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca presidiare, attraverso la dettatura di vincoli alle autonomie locali derivanti dalla formulazione di politiche nazionali, il coordinamento dell'intero sistema dell'istruzione pubblica, mentre alle singole scuole è riservato il compito di dar soddisfazione alle diversità locali: P. ROMEI, *op. cit.*, p. 416.

(22) Nel senso che così dovrebbe oggi intendersi la sovranità nazionale, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Libertà dell'arte e potere amministrativo*, Napoli, 1993, p. 298 ss.

(23) P. ROMEI, *op. cit.*, pp. 426-427.

stica non si preferisca la conservazione dell'esistente (il che non può aprioristicamente escludersi, non essendo per nulla scontato che nelle scuole ci sia tutta questa voglia di autonomia e che siano pochi coloro che ritengono che eseguire sia, tutto sommato, molto più comodo che decidere in proprio) ⁽²⁴⁾, dovrebbe essere chiaro, in primo luogo, che un sistema d'istruzione davvero improntato al principio autonomistico non può che essere fondato sulla prevalenza non già degli apparati amministrativi, ma degli istituti al cui interno si fa istruzione, i quali devono essere capaci di esprimere un proprio indirizzo politico-amministrativo ⁽²⁵⁾ al pari degli enti esponenziali delle relative comunità contemplati dall'art. 5 della Costituzione, titolari appunto di autonomia politica.

Si vuol dire, in altri termini, che se il riconoscimento dell'autonomia scolastica deve davvero implicare "l'abbandono dell'idea di un'unica scuola statale di matrice ministeriale, determinata "dall'alto", per cedere il passo all'idea di diverse e multiformi scuole statali che si autodeterminano "dal basso", attraverso i propri organi collegiali rappresentativi di ciascuna comunità scolastica" ⁽²⁶⁾, il fulcro della singola scuola non può essere rappresentato dal POF ("Piano dell'offerta formativa"), che, per quanto "documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche" ⁽²⁷⁾, in quanto tale recentemente definito come "una sorta di statuto dell'ente" ⁽²⁸⁾, ha contenuto limitato, appunto, alla formazione culturale ⁽²⁹⁾ e dev'essere coerente con i progetti generali ed educativi dei diversi tipi ed indirizzi di studi a livello nazionale

(24) Di questo avviso è P. ROMEL, *op. cit.*, p. 428.

(25) Così M. CARNEROLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 328, alla quale si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

(26) M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 662.

(27) Così espressamente lo definisce l'art. 3, c. 1, d.P.R. 275/1999.

(28) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 192.

(29) Esso, infatti, a norma del succitato art. 3, 1 c., "esplicita la progettazione curriculare, extra-curriculare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia".

(³⁰).

Consentire ad ogni scuola di diventare istituzione in prima persona, di sviluppare da protagonista la relazionalità interistituzionale (³¹), implica infatti – a nostro avviso – qualcosa di più, anche perché ogni qualvolta il legislatore ha disciplinato istituzioni autonome o figure similari ha attribuito loro autonomia organizzativa assai ampia, intesa come autonomia di indirizzo amministrativo o addirittura politico-amministrativo (³²).

Ora, è risaputo che di autonomia può parlarsi in vari sensi (³³), per cui anche nell'ordinamento scolastico il termine può rivestire diversi significati, fino a quello – che invero, alla luce di quanto sin qui osservato, risulterebbe assai riduttivo – di decentramento (³⁴).

Ma è anche noto che, secondo la più autorevole dottrina, il significato primo – e, secondo taluno, l'unico autentico in sede giuridica – del termine è quello di autonomia normativa, essendo proprio lo statuto la più alta manifestazione di autonomia dell'ente, che viene abilitato a produrre norme generali aventi un'efficacia costitutiva dell'ordinamento medesimo (³⁵).

In considerazione di ciò e del fatto che – com'è stato efficacemente notato da Sabino Cassese ormai quattordici anni fa (se stiamo ancor oggi a discutere di autonomia scolastica, vuol dire che egli aveva ragione nell'affermare che, “quanto ai tempi, quindici anni è il minimo per far qualcosa di serio”) – “l'autonomia, nelle sue varie accezioni, tende a “fare sistema”, per cui l'assenza di un elemento condiziona gli altri” (³⁶), non si vede per quale ragione debba *a priori* escludersi che alle istitu-

(30) Come precisato dal successivo comma 2 del medesimo art. 3.

(31) Così P. ROMEI, *Riforma degli organi collegiali e governo delle scuole autonome*, in *Amministrare*, 2003, p. 437.

(32) D. COLACI, *Profili fondamentali dell'autonomia scolastica*, in *Riv. giur. scuola*, 2000, p. 924.

(33) Cfr. S. DE FINA, *Autonomia*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988.

(34) F. CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 370-371.

(35) M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 356-357, al quale si rinvia per le ulteriori indicazioni bibliografiche.

(36) “*Plaidoyer*” per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, 1990, V, p. 151.

zioni scolastiche venga attribuita anche autonomia statutaria, specie ove si consideri che la cura degli interessi delle comunità minori o di certi settori amministrativi può meglio realizzarsi lasciando che le comunità o altri enti disciplinino quei settori con proprie norme di rango minore, cioè limitate dalla legge statale e/o regionale.

Se può forse apparire eccessiva l'affermazione che “di autonomia potrebbe correttamente parlarsi solo ove le scuole, come nei Paesi di diritto anglosassone, avessero il diritto di organizzarsi da sé emanando proprie norme con valore pari a quelle dello Stato”⁽³⁷⁾, ci sembra che un'autonomia statutaria analoga a quella attribuita a Comuni e Province o, ancora meglio, alle Università⁽³⁸⁾, quindi rispettosa delle leggi statali, mentre non darebbe spazio ad eccessive spinte centrifughe, potrebbe rendere le istituzioni scolastiche finalmente capaci di compiere quel salto di qualità che, ormai da tempo e da più parti auspicato, stenta ancora a realizzarsi.

3. Le prospettive dell'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche nell'attuale quadro costituzionale

Di questo avviso sembra essere anche l'Associazione nazionale docenti, che, alcuni mesi fa, in sede di audizione innanzi alla VII Commissione della Camera dei deputati, ha affermato che il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle scuole “avrebbe dovuto aprire la strada a ben altre prospettive per ridisegnare in profondità uno scenario nuovo di governo della scuola, che andasse al di là dell'autonomia organizzativa e didattica definita dalla legge 59/97, con il conferimento alle scuole di un'autentica autonomia statutaria”⁽³⁹⁾.

Occorre, dunque, vedere che prospettive concrete vi sono per una siffatta attribuzione di autonomia statutaria alle istitu-

(37) Così G. DE SETA, *Autonomia e responsabilità nella scuola*, in *Riv. Corte conti*, 1995, n. 6, p. 343.

(38) Su queste ultime ci soffermeremo appresso: cfr. *infra*, § 3.

(39) Osservazioni 12 gennaio 2004, in www.associazionedocenti.it.

zioni scolastiche, dal punto di vista sia strettamente giuridico che politico-legislativo.

Sotto il primo aspetto, il dato di partenza della nostra indagine è inevitabilmente l'art. 33 della Costituzione, che, mentre all'ultimo comma espressamente sancisce il diritto delle istituzioni di alta cultura, università ed accademie "di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato", non dispone analogamente nei riguardi delle scuole.

Com'è noto, per quanto concerne le istituzioni universitarie, tale disposizione⁽⁴⁰⁾ è stata resa concretamente operante con la legge n. 168 del 1989, che ha disciplinato il diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi attraverso l'esercizio del potere statutario, disponendo che le università stesse siano disciplinate dai propri statuti e regolamenti ed esclusivamente da norme legislative che facciano espresso riferimento alle istituzioni universitarie, escludendo l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare (art. 6, commi 1 e 2).

E così, agli statuti universitari è stata riconosciuta natura normativa e, in assenza di previsioni legislative, capacità innovativa, sicchè essi si sono collocati in una posizione di specialità rispetto alla legislazione ordinaria in quanto prevalgono su quest'ultima, eccezion fatta che essa disponga espressamente in modo diverso⁽⁴¹⁾.

Com'è stato da ultimo osservato, nel merito, il potere statutario è stato esercitato dando luogo a soluzioni che divergono da università a università, sia nel senso che sono stati adottati statuti lunghi e statuti brevi, per la cui approvazione sono state

(40) Per una breve analisi della quale v. S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, p. 10 (estr.).

(41) A. MARI, *Omogeneità e difformità dei modelli organizzativi universitari*, in R. FINOCCHI, L. FIORENTINO, A. MARI (a cura di), *Gli statuti delle università*, Milano, 2000, p. 1 ss.; R. FINOCCHI, *Gli statuti delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, p. 1020 ss.; ID., *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1063 ss.; F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 147 ss.; ID., *L'autonomia delle università e degli enti pubblici di ricerca. Alcuni nodi problematici*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, III, p. 491 ss.; C. MIGNONE, *L'osservanza delle norme di statuto come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 145 ss. e in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, II, p. 1075 ss.

seguite procedure diverse, rimesse ai singoli atenei, sia nel senso che accanto alle funzioni indicate dalla Costituzione, uguali per tutte le istituzioni universitarie, ve ne sono state altre individuate da alcuni statuti, ma non da altri ⁽⁴²⁾.

Tornando al dato costituzionale, deve comunque ritenersi che, al di là del diverso valore che verosimilmente esprime nelle diverse ipotesi ⁽⁴³⁾, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia pone le università a fianco degli enti locali e della magistratura e dimostra che tali istituzioni, come del resto le accademie e le istituzioni di alta cultura, “sono considerate dalla Costituzione in quanto enti che rappresentano le collettività culturali, formate dagli uomini di cultura che concorrono a costituirle; dove garanzia di autodeterminazione significa essenzialmente, per chi la dispone, volontà di mantenerle indipendenti nell'attività che le contraddistingue; ciò che, trattandosi di enti di cultura a carattere associativo, comporta la riserva agli associati delle scelte più rilevanti per l'organizzazione e il funzionamento degli enti stessi; e questo pure da parte di uno Stato che si afferma direttamente interessato alla cura e al perseguimento della crescita culturale del Paese” ⁽⁴⁴⁾.

È vero che lo stesso ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione precisa che il diritto di tali istituzioni di darsi ordinamenti autonomi incontra i “limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”; ma deve ritenersi che anche l'ingerenza statale – chiaramente giustificata dall'esigenza di garantire che tali istituzioni operino in conformità ai fini che le qualificano, che sono rilevanti anche per lo Stato – incontri a sua volta dei limiti, nel senso che, alla luce del valore fondamentale che la norma costituzionale ha inteso riconoscere, pare corretto escludere che leggi statali possano conformare talmente l'autonomia delle università, delle ac-

(42) R. PEREZ, *Il blocco delle assunzioni nelle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 244, alla quale si rinvia per più puntuali indicazioni al riguardo.

(43) Sul punto, L. MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria alla luce della recente evoluzione normativa*, in *Dir. amm.*, 1997, pp. 3-4, secondo cui “indubbiamente l'autonomia degli enti territoriali esprime un valore superiore e particolare, che la distacca e la differenzia da ogni altra”.

(44) Così L. MAZZAROLLI, *Le accademie in Italia tra un precario presente e un incerto futuro*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 375.

cademie e delle istituzioni di alta cultura fino al punto di ridurla praticamente a zero⁽⁴⁵⁾.

La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altronde, ha avuto modo di precisare che "non si tratta di un'autonomia piena ed assoluta, ma di un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che tuttavia non sia irrazionale"⁽⁴⁶⁾.

Comunque stiano le cose, per quanto qui interessa, sembra, pertanto, doversi rilevare che il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche operato dal novellato art. 117 della Costituzione potrà forse avvicinare sensibilmente, ma giammai equiparare del tutto, la posizione delle scuole a quella delle università, atteso che soltanto per queste ultime, come per le accademie e le istituzioni di alta cultura, la Carta costituzionale parla in modo esplicito di autonomia ordinamentale, mentre per le istituzioni scolastiche non qualifica l'autonomia che pure indubbiamente riconosce loro, né fornisce elementi sufficienti a chiarirne portata e significato⁽⁴⁷⁾. Per quanto concerne le scuole, insomma, il testo costituzionale lascia al legislatore una discrezionalità ancora più ampia di quella di cui egli gode con riferimento alle università in quanto, a differenza di quanto fatto per queste ultime, non ha connotato l'autonomia delle prime di un significato giuridicamente definito⁽⁴⁸⁾.

Pienamente condivisibile risulta, dunque, l'affermazione che, mentre per le università, le accademie e le istituzioni di alta cultura – per le quali il diritto di dotarsi di un ordinamento autonomo "pare consustanziale all'esistenza dell'ente, parte del suo patrimonio genetico" – "la legge può soltanto compiere un'operazione di limitata erosione dell'autonomia, altrimenti piena e completa, per le scuole, essa è chiamata a svolgere un

(45) L. MAZZAROLLI, *op. ult. cit.*, p. 376, secondo cui "un'autonomia troppo svilita, un'autonomia svuotata non sarebbe degna del suo nome, e la legge che pervenisse a configurarla siffattamente dovrebbe perciò essere ritenuta incostituzionale".

(46) Corte cost., 14 maggio 1985, n. 145, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1027. In argomento, v., *amplius*, C. MIGNONE, *op. cit.*, *passim*.

(47) M. GIGANTE, *op. cit.*, p. 788.

(48) M. GIGANTE, *op. cit.*, p. 789.

processo inverso, volto a riempire di contenuto un orcio, altrimenti vuoto”⁽⁴⁹⁾.

In altri termini, per l'istruzione universitaria l'autonomia ordinamentale è imposta dalla Costituzione, mentre per l'istruzione materna, elementare e secondaria essa rappresenta soltanto un indirizzo di riforma, che, ancorché certamente non improvvisato ed anzi a lungo preparato e da più parti condiviso, è pur sempre frutto di una libera scelta del legislatore⁽⁵⁰⁾.

A tal riguardo, val la pena ricordare che il tentativo di estendere il principio di autonomia di cui al citato ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione anche alle scuole – tentativo che muoveva dal convincimento che l'autonomia dei singoli istituti avrebbe rappresentato l'unico effettivo rimedio al lamentato e perdurante centralismo che all'epoca dominava l'organizzazione scolastica, sicché, sotto il profilo qualitativo, l'autonomia avrebbe dovuto realizzarsi allo stesso modo dalla scuola materna all'università – è stato fermamente stroncato, già un trentennio orsono, da autorevolissima dottrina, la quale ha evidenziato, da un lato, come l'anzidetta disposizione costituzionale non assimili affatto le scuole di ogni altro ordine e grado alle università, ed anzi distingue nettamente tra esse, riconoscendo l'autonomia solo a queste ultime e non anche alle prime, e, dall'altro, come il principio costituzionale affermato in ordine alla scuola non sia in realtà quello dell'autonomia, bensì quello della libertà di coloro che vi operano, siano essi docenti o alunni, libertà che ben può essere garantita senza ricorrere necessariamente all'instaurazione di forme di autonomia negli istituti di istruzione, così come previsto per le università e le istituzioni analoghe⁽⁵¹⁾.

Ora, a prescindere dal rilievo che la stessa autonomia universitaria è in realtà finalizzata alla libertà della scienza e

(49) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 176.

(50) A. ROCCELLA, *Riforme amministrative, scuola e università*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1057.

(51) Così U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, p. 253, il quale peraltro già allora precisava che la Costituzione, invece, non offre alcun argomento per ricondurre necessariamente allo Stato ogni competenza in materia di ordinamento e funzionamento della scuola (*ivi*, p. 254).

dell'insegnamento⁽⁵²⁾, sicché viene da chiedersi perché la libertà dei docenti e degli alunni che operano nelle istituzioni scolastiche non potrebbe essere analogamente garantita mediante l'autonomia statutaria, è proprio l'idea che l'autonomia scolastica non abbia riconoscimento costituzionale che, se poteva andar bene trent'anni fa, certamente non va più bene adesso, a seguito della novella dell'art. 117 della Costituzione: di ciò si è già detto e si dirà ancora nel prosieguo.

In ogni caso, anche condividendo quell'analisi dell'art. 33 della Costituzione che ci è parsa superata, si verrebbe tutt'al più alla conclusione che l'attribuzione di autonomia statutaria alle scuole non sia doverosa per il legislatore ordinario; il che non significa – com'è evidente – che essa non sia, già adesso, ossia a Costituzione invariata, possibile, non foss'altro perché – com'è stato autorevolmente osservato – “salvo espliciti divieti costituzionali, nulla si oppone, negli Stati moderni, a che siano attribuiti poteri di autonomia normativa anche a soggetti che non sono enti pubblici”⁽⁵³⁾: *a fortiori*, dunque, alle istituzioni scolastiche, dotate di personalità giuridica e di svariate altre forme di autonomia.

A tal proposito, va, infatti, considerato che se è vero che l'indirizzo autonomistico che connota le più recenti riforme è “strettamente connesso al modo di intendere e concepire il servizio scolastico ed è fondato sull'idea che, nel sistema dell'istruzione, debbano avere prevalenza non gli apparati amministrativi, ma gli istituti all'interno dei quali si fa istruzione”⁽⁵⁴⁾, e che questi ultimi devono essere, conseguentemente, con-

(52) Come osservato da L. MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale*, cit., p. 6, “non è un caso che nello stesso art. 33 Cost., dove all'ultimo comma si afferma il diritto delle Università – e delle Accademie – di darsi autonomi ordinamenti, si affermi solennemente, al primo comma, che “l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”. Sono le Università e le Accademie le istituzioni dove, al più alto livello, si produce, si elabora, si diffonde (o, quanto meno, dovrebbe prodursi, elaborarsi, diffondersi) il sapere; ed è nel collegamento tra libertà ed arte, tra libertà e scienza la ragione della rilevanza costituzionale loro attribuita”.

(53) M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 357.

(54) Così A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, p. 444.

siderati delle vere comunità, assumendo così la “veste di un organismo ben definito e compiuto, dotato di proprie funzioni e capace di esprimere un proprio indirizzo politico-amministrativo”⁽⁵⁵⁾, sembra lecito chiedersi se il comma 2 dell’art. 33 della Costituzione – laddove dispone che “la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione” – imponga davvero un sistema d’istruzione connotato da una cultura d’ispirazione centralistica; se, cioè, la vigente Costituzione renda in certo senso necessitata una gestione “omogeneizzante” del relativo servizio, o piuttosto lasci spazio per la realizzazione di un sistema davvero improntato al principio autonomistico, nel quale le differenze, politiche, economiche e sociali del Paese rappresentino un mero dato fenomenico del quale prendere atto al solo fine di assecondarlo attraverso la diversificazione “autonomistica” degli interventi pubblici⁽⁵⁶⁾.

Sotto altro profilo, se è vero che “ogni singola scuola è una formazione sociale e rappresenta una comunità”⁽⁵⁷⁾, non si vede per quale ragione non dovrebbe poter godere di tutti gli strumenti attraverso i quali il pluralismo autonomistico – che, ex art. 5 della Costituzione, rappresenta il modello fondamentale dell’organizzazione pubblica⁽⁵⁸⁾ – concretamente si realizza.

Così come, quindi, il previgente art. 128 della Costituzione, recante l’affermazione della natura di enti autonomi di Province e Comuni, era stato ritenuto, già un decennio prima della riforma dell’art. 117 della stessa Carta, sufficiente fondamento costituzionale del riconoscimento di un’ampia potestà statutaria a tali enti (si allude, com’è evidente, all’art. 4 della legge n. 142 del 1990)⁽⁵⁹⁾, la rappresentatività oggi riconosciuta alle istitu-

(55) Così A. ACCARDO, *La scuola. Diritto, problematiche, prospettive*, Padova, 1991, p. 147.

(56) Così M. CARNEROLI, *op. cit.*, p. 338, secondo la quale l’art. 33, c. 2, Cost. lascia aperta anche una siffatta opzione, ossia la scelta, da parte del legislatore ordinario, di “una linea di, per così dire, “sobrietà” regolativi”.

(57) F. CARRICATO, *op. cit.*, p. 382, che richiama il già citato studio di Pototschnig.

(58) A. PAJNO, *L’autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L’autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997, pp. 42-43, il quale auspica una lettura in chiave autonomistica di tutte le norme costituzionali sull’istruzione.

(59) Nel senso che il legislatore del 1990 ha optato per la soluzione dell’autonomia

zioni scolastiche ben potrebbe giustificare l'attribuzione alle medesime del potere di dotarsi di un proprio statuto.

Proprio in quanto espressamente qualificati come enti autonomi, rappresentativi delle comunità locali ed in quanto tali istituzionalmente intesi a realizzare i loro interessi, Comuni e Province sono stati, infatti, dotati del potere di autodeterminazione: tenuto conto che “la formula organizzatoria dell'autonomia è normalmente comprensiva dell'autonomia statutaria”, è apparso “riduttivo, in mancanza di una disposizione normativa esplicitamente delimitativa delle espressioni di autonomia, escludere del tutto *a priori* dalle sue possibili espressioni quella maggiormente caratterizzante in quanto attinente all'adozione del disegno organizzativo interno dell'ente, vale a dire la potestà statutaria”⁽⁶⁰⁾.

Ragionando nello stesso modo, va adesso tenuto adeguatamente conto del fatto che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, “l'organizzazione del sistema di istruzione alla luce del criterio di autonomia costituisce un principio fondamentale”⁽⁶¹⁾; il che può avere notevoli implicazioni anche inducendo ad una rilettura dell'art. 33⁽⁶²⁾.

Ciò che, invero, è già stato fatto dalla dottrina che più attentamente si è occupata di questi temi, essendo stato, in proposito, affermato che la modifica costituzionale di cui si è detto apre alle singole istituzioni scolastiche spazi di autonomia paragonabili a quelli di cui godono le università, quali enti pubblici dotati di piena soggettività e del tutto distinti dall'amministrazione statale; soggettività che – secondo questa impostazione – si esplica, tra l'altro, in vere e proprie forme di autogo-

statutaria “anche in omaggio al principio consacrato nell'art. 128 della Cost.”, P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991, p. 14.

(60) E. DE MARCO, *Statuti comunali e provinciali*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2000, p. 1140. Nel senso che l'art. 5 Cost. trova il suo completamento nel successivo art. 128, P. VIRGA, *Diritto Amministrativo. 3. Amministrazione locale*, 2ª ed., Milano, 1994, p. 11.

(61) Cons. St., Sez. atti norm., 30 settembre 2002, n. 2661/2002, in *Cons. Stato*, 2002, I, p. 2400.

(62) A. PAJNO, *Autonomia delle scuole*, cit., pp. 48 e 51. In argomento v. anche R. BOTTA, *Simboli religiosi ed autonomia scolastica*, in *Corr. Giur.*, 2004, p. 235 ss., spec. pp. 240-241.

verno, in un'autonomia piena – “funzionale” in quanto orientata a fini particolari e predeterminati, destinata ad affiancare ed integrare, nel nostro ordinamento pluralistico, le rafforzate autonomie territoriali, che perseguono, invece, fini generali – idonea a svincolare le scuole da qualsivoglia rapporto di subordinazione nei confronti dello Stato, che potrà spiegare nei loro riguardi solo poteri di indirizzo e di coordinamento, di per sé privi di valore cogente⁽⁶³⁾.

In altri termini, “collegando l'affermazione contenuta nel nuovo art. 117 con altri principi costituzionali, e in particolare con quello della libertà di insegnamento, soprattutto se letto in chiave funzionale, come principio posto a garanzia della professionalità docente, si trae [...] dalla Costituzione un'indicazione a favore della configurazione delle scuole come formazioni sociali – più precisamente come comunità di tipo professionale –: in questo caso, il nuovo art. 117 Cost. costituirebbe un importante passo in avanti verso la costruzione dell'ordinamento scolastico come ordinamento improntato ad un decentramento istituzionale in certo senso analogo a quello previsto per le università e gli enti di alta cultura”⁽⁶⁴⁾.

A questa tesi è stato invero obiettato che, mentre l'autonomia ordinamentale di Università, accademie ed istituzioni di alta cultura si giustifica in quanto tali enti hanno il fine istituzionale di promuovere il progresso della scienza, nonché di fornire la cultura necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni, l'autonomia delle istituzioni scolastiche “è menzionata, in via incidentale e senza aggettivazione alcuna, nell'art. 117, comma 3, Cost., per segnare un limite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni”, ragion per cui “le singole istituzioni scolastiche restano, come prima, costitutivamente organi ausiliari dello Stato, in nome e per conto del quale continuano ad erogare il servizio dell'istruzione, ancorché integrato dalla potestà normativa concorrente delle Regioni, e si presentano all'esterno come enti aventi propria soggettività entro i li-

(63) Così M. GIGANTE, *La riforma del Titolo V della Costituzione. Una nuova prospettiva per l'autonomia?*, in *Autonomia e Dirigenza*, n. 4-5/2001, *passim*.

(64) M. GIGANTE, *L'istruzione*, cit., p. 789, ed *ivi* ampie indicazioni dottrinali.

miti dell'autonomia loro conferita per il perseguimento dello scopo istituzionale, ma i cui concreti contenuti sono definiti dal Legislatore statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza" (65).

È evidente che, alla luce di quanto sin qui osservato, una siffatta interpretazione del quadro costituzionale appare ingiustificatamente riduttiva e non può essere condivisa in quanto, da un lato, finisce per azzerare del tutto le potenzialità espressive del novellato art. 117 (66) e, dall'altro, ripropone una lettura delle norme costituzionali in tema d'istruzione irrimediabilmente datata, dimenticando che già prima delle recenti riforme, proprio con espresso riguardo alle scuole, era stato notato che "fare un'esperienza di autonomia significa [...] procedere alla formazione delle regole che esprimono la propria identità e disciplinano il proprio funzionamento, e cioè provvedere a darsi uno *statuto*" (67).

Non si vede, dunque, quale norma costituzionale possa impedire al legislatore ordinario di attribuire autonomia statutaria anche alle scuole, né più e né meno di come ha fatto, recentemente, con altri enti che – come, ad es., le camere di commercio – sono stati per molti versi resi assimilabili agli enti locali attraverso un'accentuazione delle loro connotazioni di territorialità (68).

4. *Pro e contro di una difficile scelta di politica legislativa*

Ciò non significa, tuttavia – e passiamo così all'aspetto, per così dire, di politica legislativa – che l'introduzione di tale au-

(65) F. NUZZACI, *op. cit.*, pp. 410-411.

(66) Norma che – come ha ben evidenziato A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 163 – "assume un rilievo ancor più innovativo, ove si consideri che, in Europa, soltanto le Costituzioni olandese e belga prevedono un simile riconoscimento".

(67) A. PAJNO, *L'autonomia come governo*, cit., p. 80.

(68) Cfr. Cons. St., Sez. VI, 4 giugno 2002, n. 3155, in *Foro amm.-CdS*, 2002, p. 1492. Per maggiori approfondimenti sull'evoluzione normativa che ha portato all'attribuzione dell'autonomia statutaria ex art. 3 l. 29 dicembre 1993, n. 580, cfr. A. ORLANDO, *Il commercio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., IV, p. 3556 ss.

tonomia sia prossima a venire, ossia che rappresenti una tappa imminente nelle intenzioni del nostro Legislatore.

Le numerose analisi svolte in dottrina sull'autonomia scolastica fanno emergere "un quadro in chiaroscuro", in quanto, mentre da un lato se ne garantiscono alcune espressioni, dall'altro essa appare alquanto limitata proprio con riguardo agli aspetti – come, appunto, l'autonomia statutaria qui in discussione – che dovrebbero maggiormente connotare il riconoscimento autonomistico.

Le numerose limitazioni all'autonomia delle scuole hanno probabilmente diverse spiegazioni.

Non v'è dubbio, ad es., che nella dinamica del rapporto istituzioni scolastiche-enti territoriali e locali si inseriscono le tensioni derivanti dalla notevole resistenza opposta dall'amministrazione centrale a qualsivoglia sottrazione di competenze in materia di istruzione; dalle istituzioni scolastiche da un lato, dal sistema degli enti territoriali e locali dall'altro: in altri termini, il problema della delimitazione delle rispettive sfere di azione "risulta aggravato dal fatto che le logiche dei soggetti implicati non necessariamente coincidono, anzi spesso si divaricano perché l'attribuzione di competenza ad un ente si risolve necessariamente nella sottrazione della stessa ad un altro" ⁽⁶⁹⁾.

L'errore di prospettiva derivato da siffatto approccio – consistente nel fatto che, com'è stato efficacemente descritto, "la distribuzione delle competenze ha così prevaricato il tema dell'identità del sistema realizzando una inversione metodologica per cui si è deciso a chi distribuire prima di capire che cosa andrebbe attribuito" ⁽⁷⁰⁾ – ha, però, una precisa spiegazione politica, essendo evidente che la priorità accordata al decentramento amministrativo, ossia alle amministrazioni territoriali nel trasferimento delle funzioni inerenti all'istruzione, è dovuta alla paura che l'autonomia delle istituzioni scolastiche possa recidere ogni rapporto tra queste ultime ed il complesso delle amministrazioni "legittimate ad esprimere ai vari livelli territoriali la

(69) A. POGGI, *op. cit.*, pp. 778-779.

(70) A. POGGI, *op. cit.*, p. 780.

sovranità popolare, facendo così della scuola un corpo del tutto autoreferenziale” (71).

Così come, in altri termini, da una parte si vuole valorizzare il ruolo dell’istituzione scolastica quale proiezione della comunità scolastica onde evitare che l’autonomia delle scuole venga schiacciata da un’eccessiva invadenza delle Regioni e degli enti locali, da parte di queste ultime v’è, invece, il timore di perdere il baricentro del governo degli interessi della collettività territoriale in un settore così rilevante e decisivo come quello della scuola, strettamente connesso allo sviluppo delle politiche sociali (72).

La questione – sia chiaro – è assai problematica, se è vero che la dottrina che si è maggiormente occupata del problema non ha potuto far a meno di evidenziare che “se l’attribuzione di una piena o, quanto meno, più ampia autonomia scolastica potrebbe probabilmente garantire, pur non essendovene, al momento, un riscontro certo, il raggiungimento di risultati di eccellenza in relazione a talune particolari realtà scolastiche ed, al contempo, il contenimento della spesa pubblica in materia di istruzione, l’eccessiva estensione potrebbe comportare, a seguito della rottura di quegli equilibri fondati sull’unità nella differenziazione, l’accentuazione delle problematiche connesse alla dispersione ed alla segregazione scolastica, alla violenza giovanile ed alla asimmetria delle condizioni di partenza, questioni che attanagliano da alcuni lustri i principali ordinamenti dei paesi maggiormente industrializzati”; da qui l’invito a “vagliare con estrema attenzione le forme e l’entità dell’autonomia scolastica, sul rilievo che l’esiguità della medesima implicherebbe il sostanziale fallimento del modello organizzativo costruito attorno al sistema nazionale di istruzione, laddove l’eccessiva ampiezza potrebbe creare i presupposti per una incisione di principi e valori che la nostra Carta costituzionale pone a fon-

(71) A. CORPACI, *Art. 136*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, cit., p. 458.

(72) Sul punto, A. POGGI, *op. cit.*, p. 784, alla quale si rimanda per le ulteriori indicazioni dottrinali.

damento del vivere civile” (73).

5. *L'esempio dell'organizzazione “autonomistica” della tutela della salute*

L'esigenza di costruire un sistema di istruzione fondato “sull'equo bilanciamento dei rapporti, organizzativi e funzionali, tra i soggetti che ne fanno parte” (74), indubbiamente da non trascurare, non deve, peraltro, far dimenticare qual è stato l'atteggiamento – diciamo subito, forse non altrettanto prudente – del nostro Legislatore allorquando si è dovuto riordinare il sistema di governo di un settore altrettanto delicato come la sanità.

Pur con tutte le cautele con le quali vanno operati simili accostamenti, non v'è dubbio che i due sistemi presentano quantomeno delle somiglianze, non foss'altro perché entrambe le situazioni giuridiche tutelate – ossia, il cd. diritto alla salute ed il cd. diritto all'istruzione – oscillano tra le categorie dei diritti di libertà e dei diritti sociali, nel senso che all'interno di tutte e due sono ravvisabili, insieme ad aspetti o elementi costanti ed “assoluti”, ossia rinvenibili in qualsiasi epoca e/o qualunque sia l'ideologia dominante, aspetti ed elementi maggiormente riconducibili ai variabili e contingenti fattori economici e sociali, il cui riconoscimento è in funzione dello stato della società e della sua evoluzione.

Il discorso è, ovviamente, troppo articolato per essere condotto in questa sede in modo esauriente, sicché ci si limita a notare che sia per il diritto alla salute che per il diritto all'istruzione occorre tener presente l'autorevole insegnamento secondo cui, in generale, “i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì

(73) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 195.

(74) Così, testualmente, A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 195, che fa, del resto, della “unità nella differenziazione” il *leit motiv* della sua analisi sul sistema nazionale di istruzione.

diritti finanziariamente condizionati” (75).

Ne consegue che, al pari del diritto sociale alla salute, che “è garantito ad ogni persona come un diritto condizionato all’attuazione che il Legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso Legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui l’apparato dispone” (76), anche il diritto sociale all’istruzione ha un contenuto diverso rispetto ai diritti di libertà, non essendo un diritto assoluto, ma relativo, come tale non identificabile con i diritti fondamentali del cittadino: esso, pertanto, dev’essere garantito, ma l’ampiezza della garanzia risulta fatalmente influenzata da fattori di tipo economico-finanziario e di tipo gestionale (77).

Se dalla consistenza dei diritti tutelati passiamo al profilo prettamente organizzativo, notiamo che i due sistemi presentano ulteriori analogie, essendo entrambi connotati da “una gestione manageriale al fianco di un ineliminabile fine istituzionale” (78).

Siamo, cioè, in entrambi i casi, di fronte a settori nei quali, da un lato, “c’è forte correlazione fra gli aspetti più rilevanti della vita del nostro Paese: politici, socio-organizzativi, amministrativi, economici, professionali” (79); dall’altro, v’è la tendenza legislativa ad un’organizzazione del sistema improntata ad un’ampia autonomia, anche di tipo imprenditoriale.

A prescindere dalla dibattuta questione della natura, di ente pubblico economico o meno, delle aziende sanitarie (80) e degli

(75) F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in ID., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30.

(76) Così, recentemente, T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, 2 dicembre 2002, n. 10892, in *Foro amm.-TAR*, 2002, p. 4019.

(77) A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 312-313.

(78) Così, con riguardo all’organizzazione del SSN, A. CAPPUCCI, *La configurazione giuridica delle aziende sanitarie locali e loro profili autonomistici*, in *San. pubbl.*, 2001, p. 1243.

(79) Così, sempre con riferimento al SSN, A. CAPPUCCI, *op. cit.*, p. 1245.

(80) In argomento v. per tutti A. CAPPUCCI, *op. cit.*, *passim*, ed *ivi* ampi riferimenti dottrinali; in giurisprudenza, da ultimo, Trib. Palmi, 13 febbraio 2003, in *Le Corti Calabresi*, 2003, p. 524, con nota di E. PARATORE, *La natura giuridica dell’Azienda*

istituti scolastici ⁽⁸¹⁾, che qui non può essere affrontata nemmeno di sfuggita, ci pare possa convenirsi sul fatto che, in entrambi i settori, il Legislatore ha inteso contemperare l'esigenza di garantire il raggiungimento di un miglioramento delle prestazioni erogate con la rilevanza sociale ed istituzionale del servizio, che invece impone la conservazione di un'importante ingerenza di natura pubblica ⁽⁸²⁾. In altri termini, ci sembra che possa estendersi al servizio nazionale d'istruzione ciò che è stato recentemente osservato con riguardo al Servizio sanitario nazionale, cioè che in esso "i noti obiettivi di risultato dell'efficacia e dell'efficienza, dell'equilibrio costi-ricavi, ecc., debbono essere necessariamente apprezzati secondo uno scrutinio di comparazione fra valori che non può essere meccanicisticamente limitato al mero fatto gestionale, alla semplice evidenza di un risultato misurabile secondo i principi dell'analisi costi-benefici o della contabilità analitica, e dunque totalmente a prescindere dall'impatto relazionale e sociale (sulla persona come sulla collettività organizzata) che viene finalmente a prodursi" ⁽⁸³⁾.

Se così è, volgere rapidamente lo sguardo ad alcuni peculiari aspetti dell'organizzazione amministrativa della sanità può forse essere utile per valutare se talune scelte fatte in quell'ambito dal Legislatore potrebbero essere proficuamente operate anche nel sistema d'istruzione.

Evitando, per ragioni di tempo, un raffronto tra i diversi tipi

sanitaria locale, tra ente pubblico economico ed ente pubblico non economico.

(81) Secondo A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 256-257, "l'istituzione scolastica è un ente pubblico non economico, non essendo qualificabile [...] come impresa. Di qui la differenza, ad esempio, rispetto all'azienda sanitaria, che possiede autonomia imprenditoriale ed è tenuta al rispetto del vincolo di bilancio tra costi e ricavi"; *contra*, Cass. civ., Sez. lav., 6 settembre 1995, n. 9395, in *Giur. it.*, 1996, I, p. 590, secondo cui, invece, gli istituti scolastici hanno struttura di impresa e tra le imprese si collocano nel settore industriale, ai sensi dell'art. 2195, n. 1), c.c.

(82) In tal senso, con riferimento al settore della sanità, E. PARATORE, *op. cit.*, p. 531, secondo cui l'azienda sanitaria, "anche nella sua attuale configurazione, permane pur sempre preposta in modo prevalente allo svolgimento di un'attività non economica quale non può non essere considerata l'erogazione di prestazioni sanitarie".

(83) R. FERRARA, *Organizzazione e principio di aziendalizzazione nel servizio sanitario nazionale: spunti problematici*, in *Foro amm.-TAR*, 2003, p. 2503.

di autonomia rispettivamente attribuiti alle aziende sanitarie ed alle istituzioni scolastiche, un primo parallelismo potrebbe attere, ad es., all'organo di vertice, in entrambi i casi connotato da autonomia manageriale: così come, infatti, la principale potestà di auto-organizzazione del direttore generale dell'azienda sanitaria è stata riconosciuta dal Legislatore nell'autonomia imprenditoriale e nella politica di *management*, informata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità⁽⁸⁴⁾, già nella legge n. 537 del 1993 il capo d'istituto appariva "destinato ad assumere il ruolo centrale di *manager*, titolare di una rinnovata e moderna funzione di direzione della struttura scolastica autonoma"⁽⁸⁵⁾. Né tale analogia può dirsi oggi venuta meno per il fatto che – come pure giustamente è stato notato con accenti critici che ben possono condividersi – l'attuale dirigente scolastico, pur essendo titolare della gestione amministrativa dell'ente, non risponde direttamente alla comunità di riferimento, essendo assoggettato alla verifica dei risultati conseguiti da parte dei nuclei di valutazione dell'ufficio scolastico regionale, potendo essere licenziato dal direttore scolastico regionale ed essendo esposto a notevoli condizionamenti dall'amministrazione centrale e periferica dello Stato⁽⁸⁶⁾. Anche il direttore generale dell'azienda sanitaria, infatti, pur essendo dotato di poteri sicuramente più ampi di quelli attribuiti al dirigente scolastico, subisce l'ingerenza della Regione sia, direttamente, per l'intera durata del rapporto, dalla nomina alla revoca e/o (mancato) rinnovo, sia, indirettamente, attraverso le scelte operate nel piano sanitario regionale e nelle linee guida a cui deve uniformarsi l'atto aziendale⁽⁸⁷⁾. E se probabilmente è vero che – come lamenta Aldo Sandulli – "autonomia dovrebbe poter anche significare, per la scuola e per i suoi organi di governo, possibilità di scelta del dirigente scolastico nell'ambito della rosa di nomina-

(84) F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *L'atto aziendale di organizzazione delle aziende sanitarie*, in *San. pubbl.*, 2002, p. 319.

(85) M. SALAZAR, *op. cit.*, p. 160.

(86) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 199.

(87) Per maggiori approfondimenti su tutti questi aspetti v. R. FERRARA, *op. cit.*, *passim*, e F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *op. cit.*, *passim*.

tivi contenuti negli elenchi regionali”⁽⁸⁸⁾, non va sottaciuto che ciò non è consentito nemmeno alle aziende sanitarie, laddove il direttore generale viene nominato dalla Regione.

I raffronti potrebbero proseguire (ad es., la circostanza che possano essere i piani di dimensionamento a stabilire a quali capi d'istituto debba essere riconosciuta la qualifica dirigenziale⁽⁸⁹⁾) lascia correre il pensiero all'analoga previsione del decreto legislativo n. 502 del 1992, laddove rapporta la qualifica del dirigente sanitario, di struttura semplice ovvero complessa, alle dimensioni dell'unità operativa dallo stesso diretta), ma, discutendosi qui di autonomia statutaria, corre l'obbligo di indirizzare l'analisi su quell'elemento che, nell'organizzazione amministrativa della sanità, può forse fornire maggiori spunti di riflessione.

Si allude – come può ben intuirsi – all'atto aziendale di diritto privato, con cui si disciplina l'organizzazione ed il funzionamento delle aziende e si individuano “le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale soggette a rendicontazione analitica”⁽⁹⁰⁾, il quale è stato a ragione considerato “il principale atto e strumento di autorganizzazione, il vero e proprio centro di gravità del sistema imprenditoriale nel comparto della sanità”, in quanto con l'atto aziendale, riguardo al quale le Regioni pongono soltanto i principi ed i criteri direttivi, “si assiste [...] al (relativo) marcamento dei soggetti gestori della sanità pubblica rispetto al responsabile politico della gestione stessa (la Regione)”⁽⁹¹⁾.

Con riguardo a tale atto, si è parlato, probabilmente a ragione, di “atto di autonormazione che individua i soggetti e le responsabilità, oltre che la missione e le risorse”, e si è affermato che “lo stesso, interpretato alla luce dell'autonomia imprenditoriale, può accostarsi allo statuto di una società privata, pertanto

(88) A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 201, laddove si osserva che ciò avviene in taluni paesi stranieri.

(89) Sul punto, *amplius*, D. COLACI, *op. cit.*, p. 917, ed *ivi* ulteriori indicazioni normative e dottrinali.

(90) Art. 3, comma 1-*bis*, d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. 229/1999.

(91) Così R. FERRARA, *op. cit.*, pp. 2505-2506.

è libero nel fine e solo successivamente va verificato alla luce dell'interesse pubblico che deve perseguire", giungendo a definirlo "atto di autogoverno non regolamentare" ⁽⁹²⁾.

Quale che sia la definizione più appropriata, certo è che esso è espressione di ampia potestà di auto-organizzazione e, dettando regole (di funzionamento dell'azienda e di distribuzione dei poteri amministrativi dei dirigenti preposti alle strutture, che in virtù dell'atto aziendale divengono competenti ad assumere determinazioni che impegnano l'azienda anche verso l'esterno), ha funzione, in certo senso, normativa ⁽⁹³⁾ e costituisce la "fonte" secondaria dell'operatività aziendale, al di sotto della normazione nazionale e regionale, della programmazione regionale e dei livelli minimi di assistenza" ⁽⁹⁴⁾.

La somiglianza con un vero e proprio statuto è davvero evidente e non è un caso che l'art. 46 della legge regionale toscana n. 22 del 2000 ⁽⁹⁵⁾, che disciplina i contenuti di tale atto, lo definisca espressamente "statuto aziendale", tant'è che l'ASL n. 6 di Livorno ha, appunto adottato, un proprio statuto aziendale, che fa rinvio a regolamenti di organizzazione e dei contratti ⁽⁹⁶⁾.

Tenuto conto dei contenuti assai più limitati del piano dell'offerta formativa che ciascuna scuola può adottare, viene da chiedersi come mai il legislatore, alquanto prudente nell'improntare a vera e propria autonomia la gestione del servizio d'istruzione, abbia avuto meno remore nell'attribuire autonomia *lato sensu* statutaria alle aziende sanitarie locali, che hanno il compito, altrettanto se non più delicato di quello delle scuole, di tutelare il diritto alla salute, diritto sociale per eccellenza.

Si tratta di una scelta di campo strategica, sorretta da forti e

(92) A. CAPPUCCI, *op. cit.*, pp. 1278-1280, la quale, peraltro, non manca di evidenziare le numerose differenze con lo statuto societario.

(93) Nel senso che l'atto aziendale costituisce una fonte normativa in senso tecnico, R. BALDUZZI, G. DI GASPARE, *L'aziendalizzazione nel d.lgs. n. 229 del 1999*, Milano, 2001.

(94) F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *op. cit.*, p. 349, secondo i quali esso è "manifestazione dell'autodisciplina aziendale".

(95) In *B.U.R. Toscana*, 17 marzo 2000, n. 10.

(96) Cfr. *Il sole 24 ore - Sanità*, 27 novembre/3 dicembre 2001.

consapevoli motivazioni culturali ed ordinamentali, ovvero è tutto affidato al caso, cioè a valutazioni estemporanee, rimesse alla più banale ed incontrollata casualità?

6. Considerazioni conclusive

Non è facile, a questo punto, trarre delle conclusioni, anche perché – come si è tentato di evidenziare – il tema dell'autonomia statutaria delle scuole è a cavallo tra diritto positivo e politica legislativa.

Preferendo evitare eccessi sia un senso che nell'altro, ci sembra corretto prendere come punto di partenza la recente affermazione della Corte costituzionale, che, nel ribadire che la materia dell'istruzione scolastica rientra in quelle di competenza regionale, eccezion fatta per la fissazione delle norme generali sull'istruzione, riservata allo Stato, ha chiarito che l'autonomia scolastica “non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare”⁽⁹⁷⁾.

Anche un atteggiamento improntato, come questo, ad una certa prudenza, non deve, tuttavia, indurre ad escludere aprioristicamente che alle istituzioni scolastiche possa essere attribuito un certo ambito di autonomia statutaria.

A confortare tale affermazione, che potrebbe apparire eccessivamente ottimistica, sta la considerazione che una siffatta autonomia ben potrebbe (*rectius*: dovrebbe) essere circondata da adeguate garanzie, ossia posta, per così dire, sotto “l'ombrello protettivo” dei legislatori statale e regionale, i quali, nell'ambito delle rispettive potestà legislative, sarebbero chiamati a dettarne i principi e criteri ordinatori. Ed infatti, com'è ben stato rilevato da Mauro Renna, è lo stesso concetto di auto-

(97) Sent. 13 gennaio 2004, n. 13, in *Dir. e giust.*, 2004, n. 5, p. 37, con commento di M. OLIVETTI.

nomia a trarre seco quello di limite all'autonomia stessa, ragion per cui "statuto" risulta concetto generico, dovendosi necessariamente intendersi sui contenuti che esso dovrebbe e potrebbe assumere nel caso delle scuole.

Al pari dell'autonomia statutaria delle Università – che "soggiace ai limiti che il Legislatore ordinario, nella sua discrezionalità, ritenga di prescrivere per realizzare interessi meritevoli di tutela"⁽⁹⁸⁾ – e della stessa autonomia statutaria degli enti territoriali – che già nel precedente assetto ordinamentale era, ad es. in materia di personale, soltanto residuale rispetto alla disciplina legale ed alla contrattazione collettiva⁽⁹⁹⁾ ed anche a seguito della cd. costituzionalizzazione ad opera del novellato art. 114, comma 2, della Carta, continua ad essere posta dalla legge statale (art. 6 del testo unico degli enti locali ed art. 4 della legge n. 131 del 2003), configurandosi come una sorta di statuto organizzativo dell'ente⁽¹⁰⁰⁾ –, l'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche verrebbe esercitata sulla base di criteri dettati dal legislatore statale, che – come, ad es., ha recentemente fatto per le istituzioni artistiche e musicali⁽¹⁰¹⁾ – determinerebbe i criteri generali per l'adozione degli statuti, individuandone i contenuti e, quindi, i limiti, così da evitare eccessive spinte centrifughe, che potrebbero mettere a rischio, per usare l'efficace espressione di Aldo Sandulli, l'indispensabile "unità nella differenziazione" del sistema nazionale d'istruzione.

Se anche, ove contenuta entro questi limiti, l'autonomia statutaria delle scuole dovesse apparire eccessiva, la questione as-

(98) Cons. St., Sez. VI, 17 febbraio 1986, n. 132, in *Cons. Stato*, 1986, I, p. 188. Ritiene tale intervento pubblico, atto ad assicurare la concreta esistenza ed il funzionamento degli enti autonomi di cui all'art. 33, u.c., Cost., "un preciso dovere, cui lo Stato non può sottrarsi", L. MAZZAROLLI, *Le accademie*, cit., p. 384.

(99) *Ex multis*, Trib. Nocera Inferiore, 30 marzo 2000, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 3033; T.A.R. Toscana, Sez. I, 18 maggio 1998, n. 248, in *Foro amm.*, 1999, p. 157; T.A.R. Lazio, Sez. II, 12 agosto 1996, n. 1506, in *Trib. amm. reg.*, 1996, I, p. 3002.

(100) In argomento, da ultimo, G. DE CANDIA, *L'autonomia normativa dell'Ente locale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Trib. amm. reg.* 2003, II, p. 447-451.

(101) D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132 ("Regolamento recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali, a norma della legge 21 dicembre 1999, n. 508").

sumerebbe allora una colorazione esclusivamente politica e qualsiasi analisi giuridica risulterebbe del tutto superflua.