

## **Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale (\*)**

*di Aldo Sandulli*

### **Sommario**

**1.** *Dall'inerzia parlamentare all'ipertrofia riformatrice.* – **2.** *Dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione.* – **3.** *I principi fondamentali della riforma scolastica.* – **4.** *Sussidiarietà ed istruzione.* – **5.** *Il principio di sussidiarietà nella lettura della Corte costituzionale.* – **6.** *La devoluzione di funzioni alle Regioni e la soppressione dell'apparato periferico dello Stato.* – **7.** *Sussidiarietà verticale ed autonomia funzionale.* – **8.** *Resistenze e difficoltà nell'attuazione del modello.* – **9.** *L'autonomia delle istituzioni scolastiche e la sua tutela giurisdizionale.*

### **1. Dall'inerzia parlamentare all'ipertrofia riformatrice**

Non senza una certa dose di cinismo, un politico di consumata esperienza quale il Conte di Cavour era solito asserire che “quando si vuole occupare la Camera interminabilmente e senza conclusione, basta gettare in preda agli onorevoli deputati un progetto di legge d'istruzione”<sup>(1)</sup>.

---

(\*) 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) La citazione è tratta da L. PALMA, *Studi di legislazione scolastica comparata*, Firenze, 1875, p. 135. Non a caso, la legge Casati e la riforma Gentile – e, cioè, i soli disegni organici di riforma della scuola prodotti, nella penisola, tra la metà dell'Ottocento e l'ultimo decennio del Novecento – non passarono per il dibattito parlamentare: vi è da presumere che riuscirono ad andare in porto soltanto perché poterono godere di contingenti corsie privilegiate.

D'altra parte, i problemi della scuola si sono perpetuati nel corso dei decenni. Come è stato rilevato da D. BERTONI JOVINE, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, 2<sup>a</sup> ed. (1 ed., 1958), Roma, 1967, pp. 9-10, nel più importante studio storico sulla scuola italiana, “la guerra per la scuola, salvo improvvisi soprassalti, somiglia a una guerra

E, nel 1903, Vittorio Emanuele Orlando, all'epoca Ministro dell'istruzione, giustificava la situazione di stallo del Parlamento in materia, rilevando che la scuola "è un organismo quanto mai delicato cui il medico può fare, forse, assai più il male che il bene, sì che qualche volta, l'astenersi è prudenza" (2).

Si tratta, in effetti, di un saggio rilievo, soprattutto tenendo conto della recente produzione normativa in materia, caotica e, talvolta, contraddittoria. Peraltro, nel tracciare un bilancio storico, la tendenza del legislatore ad astenersi dall'elaborare organici progetti di riforma non ha affatto prodotto effetti positivi per il sistema scolastico. Anche a causa della cristallizzazione della disciplina legislativa, la "scuola di Stato, scuola *instrumentum regni*" (3) è giunta, immutata, con tutti i suoi problemi, sino quasi al termine del Novecento.

Come è noto, la situazione è profondamente cambiata nel corso dell'ultimo decennio. La legge 59/1997 (la cd. legge Basanini), la legge costituzionale 3/2001 (di riforma del Titolo V della Costituzione) e la legge 53/2003 (la cd. legge Moratti) hanno contribuito a mutare profondamente la disciplina dell'istruzione e, in particolare, a modificare il tradizionale assetto costituzionale della materia. Ciò ha comportato, tra l'altro, il radicale cambiamento di ruolo della istituzione scolastica.

Dall'inquadramento organico nello Stato-persona si è passati ad una scuola operante, in modo autonomo, in seno al sistema nazionale di istruzione.

In ordine alle concrete implicazioni derivanti da tale riforma, molto è ancora da chiarire, anche perché il modello scolastico

---

di trincea nella quale le posizioni avverse non presentano che cauti e lenti spostamenti e i bersagli sono sempre gli stessi. Di quanto abbiamo progredito dal Settanta ad oggi? Rileggiamo Villari, Gabelli, De Sanctis, Salvemini; e ritroveremo nei loro scritti la denuncia dei mali, di magagne, di miserie che sono le stesse magagne, le stesse miserie, gli stessi mali denunciati, oggi, dai nostri educatori".

(2) V.E. ORLANDO, Discorso tenuto al Senato del Regno il 4 dicembre 1903, Atti parlamentari. La frase è citata da F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Bologna, 2002, pp. 44-45.

(3) A. MARONGIU, *Lo Stato moderno e la libertà della scuola*, in *Riv. leg. scol. comp.*, 1958, n. 3-4, anche in ID., *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano, 1974, p. 323.

ideato dalla riforma è di grande complessità ed è, per certi versi, ancora inespresso.

I numerosi provvedimenti legislativi adottati in attuazione dell'articolato progetto di riforma scolastica (che è stata definita "a mosaico", dal ministro proponente), non hanno ancora reso pienamente percepibile il contenuto del ruolo delle scuole. Un contributo significativo, in tal senso, è stato svolto, invece, da alcune recenti decisioni della Corte costituzionale, che hanno iniziato a fugare dubbi interpretativi in ordine al nuovo assetto costituzionale in materia.

## *2. Dalla scuola di Stato al sistema nazionale di istruzione*

Prima di approfondire tali profili, occorre soffermarsi, in via preliminare, sui principali caratteri del modello di istruzione fondato sulla scuola di Stato, per poi passare a delineare i principali mutamenti intervenuti con l'istituzione del sistema nazionale di istruzione.

In seno alla scuola di Stato, tutto si esauriva all'interno della sua amministrazione centrale e periferica. La politica scolastica era elaborata, in via esclusiva, dal Ministero della pubblica istruzione e la sua attuazione demandata all'apparato periferico, costruito attorno ai potenti provveditorati, veri e propri ministeri a livelli provinciale. Le scuole, come detto, erano inquadrare organicamente in seno allo Stato, che, in modo accentrato e gerarchico, definiva programmi, risorse finanziarie, personale. Il centralismo, peraltro, non serviva affatto ad evitare disparità ed ingiustizie tra settori e tra territori; anzi, le diseguaglianze territoriali e sociali sono sempre state assai accentuate, anche in un sistema scolastico fortemente centralizzato. Ciò anche in virtù del fatto che in seno alla scuola di Stato l'attenzione è stata prevalentemente concentrata sulle politiche dell'istruzione e sull'amministrazione della scuola, anziché considerare le stesse meramente strumentali al miglioramento del servizio tecnico dell'istruzione e della qualità del servizio pubblico erogato.

Al monopolio dello Stato si è sostituito, a partire dal 1997, il

sistema nazionale di istruzione, frutto di quella che è stata definita “architettura della complessità” (4). In effetti, il termine “sistema” sta ad indicare, al contempo, la complessità, ma anche la coerenza e l’ordine del medesimo, mentre il lemma “nazionale” evidenzia la riconduzione ad elementi essenziali di unità delle pur necessarie esigenze di differenziazione e di autonomia (5). Recentemente, l’art. 2 della l. 53/2003 ha istituito il sistema educativo di istruzione e di formazione, fondato sulla integrazione tra istruzione e formazione professionale (6).

Si tratta, dunque, di una struttura composta, di un modello reticolare, nell’ambito del quale operano, in modo integrato, Stato, Regioni, enti locali, scuole statali, scuole non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale, enti di supporto (7). In esso coesistono e si incrociano, dunque, i destini di soggetti pubblici e privati, di livelli di governo statali, regionali e locali, di titolari di autonomia locale e funzionale.

La presenza di un così elevato numero di soggetti comporta la perdita di rilevanza del profilo soggettivo, mentre ne acquista il profilo oggettivo e, cioè, la funzione di istruzione. Per questo si dice che il sistema nazionale è diffuso ed adespota, cioè non è costruito in modo gerarchico e piramidale (con lo Stato al vertice e le scuole alla base), ma, come è stato rilevato, poliarchico ed a forma di tempio greco (“tante colonne, ciascuna con la propria forza e la propria identità, che sostengono, in termini di finalità e di obiettivi, pesi stabiliti come comuni”) (8). O, anche,

---

(4) H.A. SIMON, *The Architecture of Complexity*, in *Proceedings of American Philosophical Society*, 106, 1969, p. 467 ss.

(5) Va segnalato, peraltro, che il sistema di istruzione ha una estensione ormai superiore a quella meramente nazionale, dal momento che va sviluppandosi rapidamente una politica europea dell’istruzione, in seno a quelle di coesione sociale. Si v., sul punto, M. COCCONI, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell’istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell’Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 1411 ss.

(6) Su cui si v., in particolare, A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 19 ss.

(7) Sui rapporti tra tali soggetti si v., tra gli altri, 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 *Reg.*, 2002, p. 771 ss.

(8) G. BERTAGNA, *L’autonomia delle scuole tra identità dell’educazione, paradigmi*

si dice che si tratti di una *modern governance* <sup>(9)</sup>, derivando da interazioni tra livelli di governo e tra questi e la società civile, o, meglio, di una *governance without government* <sup>(10)</sup>, dal momento che le competenze sono frammentate tra i vari soggetti che partecipano al sistema e che è la funzione che domina le strutture, nel senso che questa è generale ed unitaria, mentre quelle sono multiformi e disomogenee.

Quale che sia l'articolazione, la particolarità del sistema, rispetto al passato, è costituita dal fatto che il suo centro attrattivo non è rappresentato dai soggetti dell'amministrazione scolastica (e, quindi, dal Ministero dell'istruzione, dalle Regioni e così via), bensì, nel segno dei principi di sussidiarietà e di autonomia, dalle entità minimali di erogazione del servizio, le istituzioni scolastiche. Queste non si trovano più in un rapporto di soggezione nei riguardi dell'apparato periferico dello Stato, ma in un rapporto autonomo di costante interconnessione con esso.

### 3. I principi fondamentali della riforma scolastica

Il sistema scolastico riformato poggia su tre principi fondamentali: sussidiarietà, autonomia, parità.

Quest'ultimo, già previsto dall'art. 33, comma 4, Cost., ha ricevuto attuazione soltanto con la legge 62/2000. Gli altri due sono assurti al rango costituzionale con la legge costituzionale 3/2001.

La piena affermazione dei tre principi ha profondamente modificato, come si è accennato in precedenza, l'assetto costituzionale della materia, producendo effetti innovativi anche in relazione all'interpretazione degli artt. 33 e 34 Cost.

Per cui, se si vuol comprendere il ruolo delle istituzioni sco-

---

culturali e pratiche sociali, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia della scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997, pp. 247-248.

(9) J. KOOIMAN (a cura di), *Modern governance. New Government-Society Interactions*, London-Newbury Park-New Delhi, 1993.

(10) S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p. 43 ss.

lastiche nel sistema riformato, occorre concentrare l'attenzione su tali principi.

Peraltro, sulla parità non è possibile, in questa sede, soffermarsi. Può soltanto precisarsi che attraverso di essa dovrebbe potersi edificare, soprattutto nel momento in cui si potrà contare su un sistema di valutazione delle prestazioni pienamente funzionante, un sistema integrato tra pubblico e privato, in cui le scuole paritarie private siano titolari dei medesimi diritti e doveri delle scuole pubbliche.

All'autonomia, principio attorno al quale ruota l'intero sistema scolastico, si accennerà, in particolare, nella parte conclusiva.

È sui problemi legati all'applicazione della sussidiarietà verticale al sistema di istruzione, invece, che si intende, di seguito, concentrare l'attenzione.

#### 4. *Sussidiarietà ed istruzione*

Si è avuto modo di rilevare, in altra sede, che l'introduzione del principio di sussidiarietà da parte del Titolo V della Parte II della Costituzione ha alimentato la possibilità di una rinnovata lettura dell'art. 33 Cost. <sup>(1)</sup>.

Ovviamente, qui non viene in rilievo il rapporto tra istruzione e principio di sussidiarietà orizzontale, anche perché esso si sviluppa in modo del tutto originale rispetto ad altre materie, proprio in virtù del particolare assetto costituzionale della materia. L'art. 33, commi 2-4, Cost., difatti, prefigura una relazione di complementarità tra scuola pubblica e privata. Peraltro, l'art. 33, comma 2, vincola la Repubblica all'assolvimento di una obbligazione pubblica, che impone l'istituzione necessaria di "scuole statali per ogni ordine e grado" di istruzione. Ne scaturisce un rapporto asimmetrico, per cui la scuola pubblica è assolutamente necessaria, mentre di quella privata si potrebbe, te-

---

(11) Sia consentito rinviare ad A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 99 ss.

oricamente, anche fare a meno. La necessaria presenza della scuola pubblica implica che il principio di sussidiarietà orizzontale non trovi piena cittadinanza in materia di istruzione, non potendosi il favore e la promozione dell'iniziativa dei privati in relazione all'esperimento di attività di interesse generale spingersi sino ad una piena sostituzione dell'intervento pubblico nel settore in questione.

Per quanto concerne l'incidenza del principio di sussidiarietà verticale in materia di istruzione, occorre innanzitutto rilevare che esso ha fornito rinnovato vigore alla tesi per la quale viene meno la tradizionale identità tra ordinamento statale ed ordinamento generale. Sicché, con il termine "Repubblica" non si deve identificare necessariamente lo Stato, ma possono intendersi comprese anche le Regioni e gli enti locali. Di talché, lo Stato non sarebbe il solo ente politico legittimato, per così dire, in via originaria, ad istituire scuole. Più che di "scuole statali", dunque, sarebbe più corretto parlare, d'ora in avanti, di "scuole pubbliche" inserite nel sistema nazionale di istruzione (al pari delle scuole paritarie private) <sup>(12)</sup>.

Ma il rilievo concreto di tale principio in materia è apprezzabile soprattutto ove lo si consideri il punto di snodo ai fini dell'individuazione del soggetto titolare della potestà legislativa: ponendo in connessione, cioè, l'art. 118, comma 1, con l'art. 117, commi 2-4, Cost.

##### **5. *Il principio di sussidiarietà nella lettura della Corte costituzionale***

Come è noto, sul tema si è rivelato decisivo l'apporto fornito, nel corso dell'ultimo anno, dalla Corte costituzionale, che ha gettato nuova luce in ordine alle modalità di interrelazione tra la titolarità della potestà legislativa e della funzione amministrativa.

---

(12) Con la conseguenza che non vi sarebbe più bisogno di richiesta di riconoscimento della parità da parte delle scuole istituite da enti territoriali.

La sentenza che maggiormente ha prodotto effetti, ai fini dell'istruzione, è stata la 13/2004 <sup>(13)</sup>. Essa, peraltro, si inserisce in un contesto più generale, del quale occorre dare brevemente conto, soprattutto per ciò che concerne le due tappe principali.

Con la sentenza 303/2003 è stata affermata la posizione di centralità della sussidiarietà, comportante l'attrazione della potestà legislativa in caso di titolarità della funzione amministrativa quando lo richiedano esigenze di unità nello svolgimento della funzione <sup>(14)</sup>.

Si assiste, cioè, ad una reviviscenza del principio del parallelismo, ma, per così dire, allo specchio, nel senso che è la funzione amministrativa ad attrarre la potestà legislativa, e non viceversa <sup>(15)</sup>.

Con la sentenza 6/2004, la regola dell'attrazione diviene, da residuale ed aggiuntiva, un potere generale di innovazione legislativa <sup>(16)</sup>. La Corte costituzionale ha sostenuto che, nel ricostruire il riparto della funzione legislativa, occorre tener conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

È a questo punto dello sviluppo interpretativo che si inserisce la sentenza della Corte 13/2004, attraverso la quale è stata dichiarata illegittima una disposizione della legge finanziaria attributiva della funzione di distribuzione del personale agli uffici scolastici regionali, anziché alle Regioni.

La sentenza ha aggiunto un nuovo tassello al mosaico che ricostruisce la nuova articolazione dei rapporti tra funzioni am-

---

(13) Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, in *www.cortecostituzionale.it*.

(14) Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2675. Per un commento alla sentenza della Corte cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in *www.astrid-online.it*.

(15) A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in *Forum in rete di Quad. cost.*

(16) A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 530.

ministrative e quelle legislative.

Come è stato rilevato, in tal caso la titolarità delle funzioni amministrative è utilizzata non come criterio esterno per determinare l'esistenza del potere legislativo statale al di là dei casi previsti dall'art. 117, ma come regola interna per la legittimità dell'esercizio del potere statale <sup>(17)</sup>.

Sicché, l'attribuzione alle Regioni, con il d.lgs. 112/1998, della funzione di programmazione delle rete scolastica implica l'automatica riconduzione ad esse anche delle funzioni collegate, tra le quali la distribuzione del personale delle scuole.

In tal modo, il principio di sussidiarietà si rivela assolutamente centrale anche in ordine alla definizione del livello adeguato di regolazione con legge, dal momento che la presenza di esigenze di esercizio unitario della funzione finiscono per investire anche la titolarità della potestà legislativa.

Inoltre, la sentenza consente di percepire anche il rapporto intercorrente tra il d.lgs. 112/1998 e la l. cost. 3/2001, dal momento che al primo viene assegnato un ruolo significativo al fine di percepire in ordine a quali funzioni debba essere esclusa una riconduzione al livello di governo statale.

Ad esempio, la circostanza per la quale alle Regioni era assegnata la titolarità della funzione di programmazione della rete scolastica implica che vi sia una presunzione per la quale, anche successivamente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, le esigenze di esercizio unitario non possano comunque superare il livello regionale, in tal modo escludendo la legittimità dell'esercizio di una potestà legislativa, con riferimento ad esse, di livello superiore.

Non vale analogo rilievo, ovviamente, nel caso in cui il d.lgs. 112/1998 abbia attribuito la funzione allo Stato, dal momento che l'intervento della riforma costituzionale richiede il rinnovamento della valutazione della sussistenza delle esigenze di esercizio unitario di livello statale.

---

(17) A. PAJNO, *op. e loc. ult. cit.*

*6. La devoluzione di funzioni alle Regioni e la soppressione dell'apparato periferico dello Stato*

Dalla necessità che la politica di programmazione della rete scolastica sia predisposta dalle Regioni, la Corte fa discendere la riconduzione ad essa della distribuzione del personale. Ciò, come detto, sul rilievo che l'attribuzione di funzioni ad un determinato livello di governo implica che al medesimo siano ricondotte anche tutte le funzioni alla prima collegate.

Sulla distribuzione delle risorse finanziarie la Corte non dice nulla (né avrebbe potuto). Si può ritenere, peraltro, che anche tale compito sia di spettanza regionale, dal momento che non si può elaborare una vera e propria politica di programmazione della rete scolastica qualora non si possa disporre delle modalità di distribuzione del personale e delle risorse finanziarie.

Invero, se può essere rinvenuto un limite a tale politica regionale, esso va individuato, scendendo verso il basso, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, non certo, risalendo verso l'alto, nelle ingerenze dell'apparato periferico dello Stato.

Che le sorti di quest'ultimo siano segnate emerge con evidente chiarezza nella sentenza del giudice delle leggi. Se l'amministrazione periferica dell'istruzione era riuscita a sopravvivere, attraverso una trasformazione gattopardesca, alla riforma legislativa del 1997, con la riforma del Titolo V essa perde ogni ragion d'essere. Vi è da ritenere, quindi, che le sue strutture debbano al più presto essere "regionalizzate".

Con la scomparsa dell'apparato periferico dello Stato e con lo sviluppo dell'amministrazione regionale dell'istruzione vi è da sperare che possa realizzarsi un circolo virtuoso, che porti al trasferimento alle scuole anche di quei compiti amministrativi connessi al servizio tecnico dell'istruzione, che risultano ancora oggi svolti da strutture diverse dalle istituzioni scolastiche.

Anche se, come si vedrà meglio nel prosieguo, le prime avvisaglie fanno presagire che, più che verso una valorizzazione dell'autonomia scolastica, si realizzerà, semplicemente, un passaggio dal centralismo statale al neocentralismo regionale.

### *7. Sussidiarietà verticale ed autonomia funzionale*

Sul principio di sussidiarietà applicato al sistema nazionale di istruzione occorre chiarire un ultimo punto.

La particolarità, nel caso di specie, è costituita dal fatto che, nel sistema in questione, non operano esclusivamente soggetti titolari di autonomia politica (Stato, Regioni, enti locali), ma anche titolari di cd. autonomia funzionale e, cioè, di autonomia che non deriva da dinamiche di rappresentanza politica, ma dall'esercizio di una specifica funzione di interesse generale, in ordine alla quale viene riconosciuto al soggetto che la detiene il possesso dei requisiti tecnici che costituiscono la condizione per l'adeguato svolgimento dell'attività.

Ma la peculiarità di maggior significato è data dalla circostanza che, nel sistema di istruzione, sono proprio le scuole, dotate di autonomia funzionale, i soggetti più vicini al cittadino. Ne deriva che l'applicazione del principio di sussidiarietà al sistema nazionale di istruzione implica che alle scuole (e non agli enti locali) vadano assegnate le funzioni che esse sono in grado di svolgere adeguatamente. E, in effetti, alle scuole sono conferite le funzioni concernenti il servizio tecnico di istruzione.

Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ha ridisegnato completamente i ruoli dello Stato, delle Regioni e degli enti locali in materia.

Lo Stato assume, da un lato, le vesti di normalizzatore e di garante dei livelli essenziali delle prestazioni e, dall'altro, del monitoraggio e della valutazione del sistema e del servizio reso; le Regioni svolgono l'attività di programmazione e di pianificazione ai fini della gestione del servizio; gli enti locali, da un lato, collaborano all'attuazione dell'attività di programmazione e, dall'altro, si fanno carico delle attività di supporto alle istituzioni scolastiche; queste ultime, da un lato, sono titolari delle funzioni relative al servizio tecnico di istruzione e, dall'altro, in virtù della personalità giuridica e dell'autonomia conferitagli dall'ordinamento, intessono rapporti con i poteri locali e con le formazioni sociali.

### 8. Resistenze e difficoltà nell'attuazione del modello

Il modello di riparto delle funzioni appena disegnato, perfettamente coerente, si scontra, in sede applicativa, da un lato, con le resistenze dell'apparato e, dall'altro, con la difficoltà di individuazione degli esatti confini delle norme generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché degli spazi di normazione delle Regioni.

Sotto il primo profilo, si assiste al c.d. centralismo di ritorno e, cioè, alla ritrosia dell'amministrazione centrale dell'istruzione a cedere poteri, spazi, prerogative che gli erano propri.

Vi è, ormai, una sensibilità diffusa nei riguardi del problema relativo alla soppressione dell'apparato periferico dello Stato. La sentenza della Corte costituzionale 13/2004 non ha rappresentato, in tal senso, che l'ultimo tassello volto a ribadire tale necessità. Essa, difatti, nel prefigurare la realizzazione di una vera e propria politica di programmazione regionale della rete scolastica ha sferrato un colpo decisivo al riparto di funzioni precedente alla riforma costituzionale, che conservava agli uffici scolastici regionali la distribuzione delle risorse finanziarie e del personale.

Peraltro, non sembrano esservi significativi segni che inducano a ritenere che l'amministrazione centrale abbia intenzione di dar effettivamente luogo a tale soppressione ed alla conseguente "regionalizzazione" delle strutture e delle funzioni attualmente ad esse attribuite. Come è noto, anzi, la recente ristrutturazione organizzativa, operata con il d.P.R. 319/2003, ha reso l'apparato centrale e periferico dell'istruzione ancora più complesso ed articolato, frutto di una politica ministeriale burocratizzante ed accentratrice<sup>(18)</sup>. È più probabile che tale processo si concretizzi nel tempo, in virtù dei colpi inferti dalle decisioni del giudice delle leggi.

Le resistenze dell'amministrazione centrale, d'altra parte, non si manifestano esclusivamente nei confronti dell'ammini-

---

(18) A. PAJNO, L. TORCHIA, *Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 370.

strazione regionale, ma producono effetti anche direttamente nei riguardi delle istituzioni scolastiche. Da un lato, la produzione di circolari e di note esplicative comprime l'autonomia scolastica; dall'altro, gli uffici scolastici regionali condizionano l'attività svolta dai dirigenti scolastici, potendo decidere del loro destino attraverso la sostituzione del dirigente che non abbia conseguito idonei risultati.

Sicché, può sostenersi che vi sia una forte asimmetria tra la disciplina legislativa e la prassi applicativa e che essa determini la persistenza di un governo centrale della scuola, suscettibile di incidere in modo significativo sia sul decentramento delle funzioni sia sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Sotto il secondo profilo, nonostante l'emanazione della l. 53/2003, non è ancora ben chiaro comprendere né quale sia l'esatto contenuto delle norme generali dell'istruzione, né quale sia la latitudine della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La l. 53/2003, infatti, contiene una delega al Governo all'emanazione di successivi provvedimenti attuativi e le relative norme di attuazione sono state soltanto parzialmente adottate<sup>(19)</sup>.

Alle incertezze prodotte dal lento dipanarsi della legislazione statale si accompagnano quelle derivanti dalla ricca produzione regionale in materia, che solleva problemi interpretativi, soprattutto, come è stato rilevato, in virtù della distonia concernente la formazione professionale. Difatti, mentre le Regioni intervengono su tale materia nell'esercizio della potestà legislativa residuale, la l. 53/2003 ha prefigurato, come si è accennato, un sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale, in cui quest'ultima entra a far parte del sistema nazionale di istruzione, vedendo di conseguenza svilire il proprio ruolo di compartecipazione allo sviluppo economico locale<sup>(20)</sup>.

---

(19) Come è noto, sulla base di tale delega è stato emanato il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59.

(20) Si v. A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

È ovvio che, in quest'ottica, lo Stato viene a recuperare spazi di legislazione anche per ciò che riguarda la formazione professionale, a discapito di quelli regionali: e ciò in evidente contrasto con l'attuale assetto costituzionale, ai sensi del quale il legislatore statale potrebbe intervenire in materia di formazione professionale soltanto per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Gli incerti confini tra le competenze statali e regionali hanno dato vita ad un consistente contenzioso costituzionale, per cui vi è da ritenere che questi saranno segnati, nei mesi a venire, dai ceppi apposti dalle sentenze del giudice delle leggi.

### 9. *L'autonomia delle istituzioni scolastiche e la sua tutela giurisdizionale*

L'autonomia scolastica è stata definita, di recente, un cantiere abbandonato<sup>(21)</sup>. In effetti, negli ultimi anni la spinta alla valorizzazione dell'autonomia funzionale delle scuole ha subito un notevole rallentamento, sacrificata sull'altare della guerra di confine tra lo Stato e le Regioni. Il rischio, infatti, è che a subire i maggiori effetti negativi del contrasto tra enti territoriali siano proprio le istituzioni scolastiche autonome.

Si è già detto della compressione dell'autonomia da parte dell'apparato centrale e periferico dello Stato. Ma effetti di erosione dell'autonomia potrebbero scaturire anche dal disegno di legge di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, che potrebbe condurre, da un lato, al passaggio da un centralismo statale "di ritorno" ad un neocentralismo regionale e, dall'altro, alla edificazione di venti diversi modelli di organizzazione scolastica. Da questo punto di vista, una esperienza che merita di essere segnalata, in quanto in totale controtendenza, è quella della legge regionale Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12, che, all'art. 21 prevede disposizioni per la valoriz-

---

(21) A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Armando, Roma, 2003, p. 240.

zazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, "quale garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale", trasferendo "alle stesse ogni competenza propria in materia di curricula didattici" <sup>(22)</sup>.

In tale contesto, assume estrema rilevanza il significato da attribuire alla clausola di salvaguardia dell'autonomia scolastica contenuta nell'art. 117, comma 3, Cost.

Sul punto, la sentenza della Corte costituzionale 13/2004 fornisce utili indicazioni, anche se il tema è appena lambito, non assumendo rilievo centrale nell'economia della pronuncia.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, secondo la quale l'art. 22, comma 4, della l. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) detterebbe una dettagliata regolamentazione delle modalità di distribuzione, tra i docenti, da parte del dirigente scolastico, delle ore aggiuntive di insegnamento rispetto all'orario d'obbligo e sarebbe da considerare lesiva dell'autonomia scolastica e, pertanto, costituzionalmente illegittima.

La Corte costituzionale, come detto, si è astenuta dal trattare compiutamente la questione, ritenendo infondata la questione sollevata, rilevando, tra l'altro, che, se la disposizione comprime l'autonomia delle scuole, la Regione Emilia-Romagna non sarebbe legittimata a censurare lesioni causate dal legislatore statale all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Peraltro, pur non prendendo espressamente posizione sulla questione, la pronuncia della Corte costituzionale contiene alcuni passaggi significativi, che contribuiscono a far assumere connotati meno sfumati ed incerti al riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica, operato con l'art. 117, comma 3, Cost. In particolare, la Corte ha affermato che, se l'autonomia delle scuole "non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione", esige comunque che alle istituzioni scolastiche siano assicurati "adeguati spazi di auto-

---

(22) Sulla l.r. Emilia-Romagna 12/2003 si v. REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale. Legge regionale n. 12 del 2003*, nella collana *Riforme per i diritti. Materiali sulla attuazione del Titolo V della Costituzione*, ArteStampa, Bologna, 2003.

nomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare".

Da queste scarse asserzioni, possono ricavarsi, in via deduttiva, quattro importanti considerazioni: in primo luogo, la disciplina ed i confini dell'autonomia scolastica devono essere tracciati dal legislatore statale in sede di definizione delle norme generali dell'istruzione, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, Stato e Regioni non possono comprimere l'autonomia delle scuole nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa concorrente; in terzo luogo, l'autonomia riconosciuta alle scuole deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, dovendo trattarsi di "adeguati spazi di autonomia"; in quarto luogo, anche la norma statale posta in essere in sede di potestà legislativa esclusiva potrebbe rivelarsi costituzionalmente illegittima, qualora venisse ad erodere gli adeguati spazi di autonomia riconosciuti alle scuole.

Tra le numerose questioni teoriche lambite dal giudice delle leggi, infine, assume particolare rilevanza pratica, per il futuro assetto dei rapporti tra i soggetti titolari di autonomia politico-rappresentativa (lo Stato, le Regioni, gli enti locali) e quelli detentori di autonomia funzionale (le scuole), una deduzione fattuale, ricavabile tra le righe della sentenza della Corte costituzionale 13/2004: se le Regioni non sono legittimate a tutelare un'autonomia diversa dalla propria, le istituzioni scolastiche faranno bene ad organizzarsi al più presto per difendere, con tutti gli strumenti giuridici a loro disposizione (non escluso il proponimento della questione di costituzionalità in via incidentale), gli spazi di autonomia ad esse riservate dalla Costituzione e dalla legge, posti a rischio dalla naturale tensione al superamento dei confini della rispettiva competenza normativa da parte dello Stato e delle Regioni.

Qualora si verificasse un'eventualità del genere, si avrebbe l'estrema dimostrazione del radicale rinnovamento dell'assetto costituzionale dell'istruzione: le scuole pubbliche (e, se del caso, anche quelle paritarie private), dotate di personalità giuridica e di autonomia funzionale, potrebbero dover formare fronte

comune contro lo Stato, cioè contro quel soggetto giuridico in seno al quale, sino a qualche anno orsono, erano organicamente integrate.