

# Circolari amministrative e autonomia delle scuole

## Dal modello burocratico al federalismo solidale

di GIANFRANCO D'ALESSIO (\*)

*Prosegue la riflessione della nostra rivista sulle prospettive dell'autonomia delle scuole nell'odierno scenario istituzionale, caratterizzato dalle ben note innovazioni normative di rango costituzionale (si veda il numero 4-5-6 del 2001).*

*L'autore, prendendo avvio dall'analisi del ruolo e dell'efficacia delle circolari amministrative nel mutato quadro di rapporti fra scuole e Amministrazione dell'istruzione, sviluppa un ampio ragionamento che conduce all'individuazione di nuovi e più avanzati modelli e strumenti di coordinamento, collegamento e collaborazione fra istituzioni e autonomie funzionali.*

*L'associazionismo fra scuole autonome ne può costituire un'interessante modalità di realizzazione sul territorio.*

Il tradizionale modello di governo ministeriale della scuola è stato per lungo tempo caratterizzato - come è a tutti noto, e come è stato più volte e da più parti sottolineato (in termini prevalentemente critici) - dalla tendenza dell'amministrazione statale ad utilizzare in misura estremamente ampia ed incisiva atti definiti, nel loro complesso, come "circolari", quali fondamentali strumenti di disciplina, di guida e di condizionamento delle attività demandate alle diverse unità operative che compongono il sistema scolastico. Ora, il quadro di riferimento ordinamentale del settore dell'istruzione appare profondamente modificato, dopo il riconoscimento dell'autonomia scolastica prima da parte del legislatore ordinario (legge n. 59/1997, e conseguenti provvedimenti attuativi), e da ultimo ad opera del legislatore costituzionale (legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione): risulta, quindi, evidente l'esigenza di una verifica in ordine alla funzione che gli atti riconducibili alla categoria delle circolari possono (una volta che se ne sia accertata la perdurante ammissibilità e l'attualità come mezzo di raccordo fra l'amministrazione scolastica facente capo al ministero dell'Istruzione ed i soggetti preposti alla gestione delle scuole) ancora svolgere nel nuovo assetto normativo, connotato, appunto, dal riconoscimento di significativi elementi di autonomia in capo alle istituzioni scolastiche.

Come momento di avvio di una riflessione di carattere tecnico-giuridico su questo delicato argomento, si intende qui tentare di individuare, in via di prima approssimazione, un insieme di elementi qualificatori e di profili problematici, che possono configurarsi come premesse indispensabili in vista di successivi approfondimenti e sviluppi dell'analisi intesa a definire lo spazio, il ruolo e l'efficacia delle circolari nel quadro delle relazioni fra le scuole ed i loro interlocutori istituzionali.

A tal fine, appare naturale partire dal chiarimento del senso e del valore giuridico della nozione di circolare amministrativa, verificando se e in che misura si abbia a che fare con una classe omogenea ed unitaria di atti, ovvero si tratti (come affermato dalla più qualificata dottrina) di una categoria concettuale articolata e differenziata, comprensiva di atti di diverso tipo, natura e valore, all'in-

(\*) Professore straordinario di Diritto Amministrativo nell'Università Roma Tre

terno dei quali andranno individuati quelli che maggiormente rilevano ai nostri fini.

Contemporaneamente, su un altro versante, si tratta di indagare proprio attorno al concetto di autonomia scolastica, andando a vedere come si caratterizzi e come si qualifichi il regime autonomistico – con specifica attenzione ai rapporti fra le istituzioni scolastiche che ne assumono la titolarità e l'amministrazione statale, ma senza dimenticare l'insieme delle tematiche, di importanza sempre maggiore, concernenti i rapporti con le regioni e con gli altri enti territoriali - alla luce della normativa approvata a partire dall'art. 21 della legge n. 59/1997, e quali ulteriori sviluppi possa avere la questione a seguito della recente riforma costituzionale.

**P**er cominciare ad affrontare questo arco problematico, come detto, in via preliminare sembra opportuno puntualizzare, anche su un piano meramente definitorio, la portata ed il significato dei termini di riferimento della questione, chiarendo, in primo luogo, a cosa si voglia alludere quando si parla di circolari amministrative, per poi cercare di puntualizzare, nei limiti del possibile, quali siano i fondamenti, gli ambiti ed i limiti dell'autonomia scolastica: su queste basi, si potrà tentare di mettere in connessione fra loro i due elementi, per valutare se e come l'instaurazione di un regime autonomistico delle scuole incida sulla utilizzabilità, in prospettiva futura, dello strumento della circolare.

Partendo dal profilo relativo alla determinazione della nozione di circolare, innanzitutto si tratta di stabilire cosa si debba intendere, per quel che qui interessa, con tale termine, verificando se il concetto di circolare abbia, o meno, una sua unitarietà ed univocità; quali e quanti tipi di atti siano riconducibili a tale categoria; quali siano il valore e gli effetti giuridici di questi atti.

**A** tale riguardo, va subito ricordato che la più autorevole dottrina (1) ha da tempo "sdrammatizzato" la questione, in quanto ha dato al termine circolare, essenzialmente, un valore ed un significato formale e non sostanziale, individuando in essa semplicemente una misura di conoscenza, ovvero un documento di tipo dichiarativo, contenente una enunciazione discorsiva, che da un ufficio viene comunicata, con vari mezzi, ad altri uffici: si è affermata, cioè, un'accezione generale di circolare non come atto giuridico con caratteri propri ed uniformi, bensì come potenziale "contenitore" di atti fra loro diversi, come modalità di esternazione utilizzabile per qualsiasi contenuto (2).

**I**n tal senso, la circolare non presenterebbe particolari caratterizzazioni né sul piano soggettivo, né su quello oggettivo (3). Dal primo punto di vista (soggettivo), il potere di emettere circolari non appare connesso a specifiche relazioni organizzative fra il soggetto che le emana ed i destinatari, non essendo, in particolare, necessario che sussista fra gli uffici coinvolti un rapporto di sovraordinazione/subordinazione; l'unico tratto comune sarebbe costituito dalla circostanza che tutte le circolari sono indirizzate ad una pluralità di figure soggettive. Dal secondo punto di vista (oggettivo), le circolari possono offrire un'estrema varietà di possibili contenuti: si potranno, quindi, avere, di volta in volta, circolari contenenti atti normativi interni; circolari interpretative - ma spesso, in realtà, anche integrative - di leggi e altri atti normativi; circolari contenenti indirizzi e direttive, o anche ordini rivolti ad una pluralità di uffici; circolari a carattere meramente "informativo", contenenti segnalazioni di novità giurisprudenziali, comunicazione di dati statistici, partecipazione di notizie, espressioni di cortesia e compiacimento (quali encomi, saluti, ecc.).

**N**on tutte le ricostruzioni dottrinali del tema delle circolari, però, vanno in questa direzione (4): più di un autore, in effetti, pur senza negare espressamente la plurivocità di significati del termine, concentra l'analisi (riprendendo, del resto, le suggestioni di indirizzi culturali anche assai risalenti nel tempo) sulla tipologia di circolari sicuramente più diffusa e dotata di maggiore rilevanza nella prassi, che è venuta ad assumere un valore paradigmatico, tanto da condurre a far coincidere con essa, in qualche caso, l'intera categoria. Si può parlare, a questo proposito, di circolari amministrative "in senso stretto", puntando l'attenzione sugli atti interni con i quali un organo sovraordinato detta regole di condotta ad uffici sottor-

dinati: secondo una recente definizione, “l’amministrazione attraverso le proprie circolari fornisce indirizzi in via generale e astratta in ordine alle modalità con cui dovranno comportarsi in futuro i propri dipendenti e i propri uffici” (5).

**A**i nostri fini – posto che le circolari ministeriali alle quali normalmente si pensa quando si riflette sull’ordinamento amministrativo dell’istruzione appartengono proprio a questo genere di atti – è importante sottolineare alcuni elementi che caratterizzano le circolari come ora definite:

- a) si tratta di atti interni ad una certa realtà amministrativa (qualcuno ha voluto richiamare, a questo riguardo, l’idea dell’amministrazione pubblica come “ordinamento giuridico particolare” (6)), che in quanto manifestazione di un potere di autorganizzazione rilevano nell’ambito dell’amministrazione stessa, e solo indirettamente hanno rilevanza esterna;
- b) l’autorità che le pone in essere ha nei confronti di coloro ai quali si rivolge attraverso le circolari una posizione di superiorità (tendenzialmente, di tipo gerarchico), riconducibile ad un potere di “supremazia speciale”;
- c) in ragione di tale posizione organizzativa del soggetto dal quale le circolari emanano, esse hanno per i destinatari carattere cogente;
- d) quanto all’oggetto ed al contenuto, si tratta di atti di indirizzo interpretativo ed applicativo (va, però, sottolineato che di frequente, come sopra accennato, circolari formalmente destinate a fornire una semplice interpretazione di norme legislative o regolamentari, in realtà, specie quando queste ultime presentano un carattere generico e lacunoso, ne costituiscono un momento di integrazione o di completamento, attraverso disposizioni di dettaglio o regole aggiuntive);
- e) esse sono, solitamente, espressione di una attività di direttiva, indirizzo e coordinamento “verticale”, ma possono anche contemplare veri e propri ordini di servizio, attraverso i quali si manifesta un potere gerarchico (7).

**F**in qui, si è parlato delle circolari “interorganiche”, accanto alle quali, però, si collocano le circolari “intersoggettive” (8): quelle, cioè, destinate ad organi o uffici di enti pubblici diversi ed esterni rispetto all’autorità che le dirama. In questo caso, mancando un immediato nesso di subordinazione, le circolari non hanno un carattere vincolante per chi le riceve, salvo che non costituiscano esplicitazione di uno specifico potere in tal senso attribuito dalla legge al soggetto emanante; svolgono, quindi, la funzione di indirizzare, attraverso consigli non cogenti, l’attività dei destinatari, ed in particolare sono uno strumento tendente a favorire un coordinamento nell’operato di più enti pubblici appartenenti alla stessa categoria e deputati alla cura di interessi pubblici fra loro omogenei (9).

**C**ome ricordato all’inizio, proprio il settore dell’istruzione è stato da sempre terreno d’elezione del “governo per circolari”, viste come elemento non solo di indirizzo e di orientamento, ma spesso di diretto intervento, se non di intromissione, dell’autorità ministeriale nella concreta azione amministrativa (e, per quanto riguarda le scuole, anche, se non soprattutto, in quella educativa). Si applicano particolarmente bene alla situazione regolativa e gestionale degli istituti scolastici, quale si è consolidata nel tempo, le considerazioni di un’accreditata dottrina, la quale ha rilevato che gli operatori amministrativi sono stati indotti ad agire pressoché esclusivamente sulla base delle circolari, trascurando il riferimento diretto alle leggi, per cui essi sono portati a dare veste giuridica a quello che ben presto si trasforma in un vero e proprio *habitus* mentale: ossia, tendono a considerare come fonte effettiva della disciplina dei rapporti tra amministrazione e cittadini la circolare (10). In altri termini, si deve prendere atto del fatto che nella prassi amministrativa – e tanto più nel caso della scuola – le circolari hanno svolto un ruolo fondamentale, finendo per risultare il vero (se non l’unico) punto di riferimento nell’operato degli organi agenti, ed imponendosi come un diaframma rispetto al dettato legislativo (11).

**Q**uindi, si può dire che se da una parte l’amministrazione centrale ha teso ad amplificare ed enfatizzare la sua “ingerenza” tramite circolari, in una realtà come quella scolastica gli operatori sono a lungo apparsi in ansiosa attesa

delle indicazioni ministeriali, ogni volta in cui si poneva il problema di applicare innovazioni normative o di affrontare significativi problemi afferenti alla dimensione didattica, a quella organizzativa ovvero a quella finanziaria: rifarsi alle circolari ha sempre avuto un valore di “rassicurazione” per chi si è trovato a lavorare, con funzioni di direzione e compiti di gestione, nella scuola, contribuendo ad alimentare il circolo vizioso fra autoritarismo burocratico-centralistico e deresponsabilizzazione delle unità periferiche (e dei loro titolari), che da sempre costituisce una peculiare patologia del nostro sistema amministrativo pubblico.

**D'** altra parte, tale prospettiva risultava coerente con la situazione ordinamentale complessiva degli istituti scolastici, prima delle riforme degli anni novanta (ciò, nonostante le pur importanti innovazioni in tema di “governo sociale” della scuola, introdotte con i decreti delegati del 1974), in ordine alle loro relazioni con l'autorità ministeriale e con le sue articolazioni territoriali. Le scuole, si è efficacemente rilevato (12), in sostanza erano vincolate dalla burocrazia centrale e periferica, erano prive di rilevanti poteri in tema di organizzazione degli uffici e di didattica, non avevano significativi compiti di gestione del personale, e (salvo eccezioni) non amministravano risorse finanziarie, per cui si poteva a ragione sostenere che ci si trovava di fronte ad un assetto istituzionale di tipo gerarchico, nel quale gli organi dell'amministrazione statale della pubblica istruzione ordinavano e la scuola eseguiva: c'erano, quindi, tutte le condizioni per un'utilizzazione ampia e diffusa, da parte dell'autorità ministeriale, di circolari interorganiche aventi valore vincolante per le scuole destinatarie, e contenenti di volta in volta indicazioni interpretative ed applicative di leggi o di regolamenti (e, da ultimo, anche di contratti collettivi di lavoro), norme interne, direttive ovvero ordini di servizio.

**P**assando alla situazione che si è venuta a realizzare con l'introduzione del nuovo sistema di governo e di gestione della scuola incentrato sull'opzione autonomistica, occorre in primo luogo – non essendo, certo, questa la sede e l'occasione giusta per proporre una ricostruzione del dibattito culturale e delle vicende normative precedenti – verificare, sia pure per rapidi cenni, quali connotati presenti l'autonomia scolastica in base alle previsioni dell'art. 21 della legge n. 59/1997 e dei successivi provvedimenti, soprattutto di natura regolamentare, con i quali si è data attuazione ai principi ivi contenuti (il riferimento, naturalmente, è soprattutto al D.P.R. n. 275/1999, ma non solo ad esso).

**I**n questi testi normativi troviamo l'affermazione in termini generali del regime autonomistico: come si legge nel comma 1 del citato art. 21, ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione sono in linea di principio - ferma restando la salvaguardia di livelli unitari di fruizione del diritto allo studio e di elementi comuni all'intero sistema scolastico da definire in sede statale - attribuite alle stesse istituzioni scolastiche, alle quali a tal fine viene riconosciuta la personalità giuridica; ed è significativo che la gestione autonomistica trovi in ogni istituto un suo momento generale di raccordo e di programmazione nella predisposizione del “piano dell'offerta formativa” (di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 275/1999).

**L**a nozione di autonomia, poi, si articola in tutta una serie di profili, distinti ma fra loro collegati in vista di una complessiva operazione di riqualificazione del ruolo da attribuire alle unità scolastiche, delle quali si prospetta anche una razionalizzazione sul piano dimensionale: emergono, così, i concetti di autonomia didattica, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, organizzativa, gestionale, contabile, di spesa, normativa (13).

Per ciascuno di questi profili, peraltro, pur in un contesto che sicuramente appare radicalmente innovativo rispetto alla situazione precedente, si evidenziano (in misura più o meno marcata) limiti e condizionamenti rispetto ad un'idea di autonomia compiutamente e coerentemente dispiegata: la potestà di “autonormazione” delle scuole resta sostanzialmente marginale, in quanto confinata all'emanazione di regolamenti riguardanti alcune materie minori; l'autonomia didattica è, se non

piena, piuttosto rilevante, ma risulta di problematica realizzazione concreta, soprattutto a causa della ridotta possibilità di governare le risorse umane e strumentali; il potere di “autorganizzazione” e quello di “autogestione”, anche se conferiti alle istituzioni scolastiche in misura consistente, meriterebbero probabilmente un ulteriore ampliamento; il potere di “autogoverno” è parziale, in quanto viene riconosciuto solo sul versante relativo agli organi collegiali, mentre la scelta del capo d’istituto (che vede fortemente accresciuto il suo ruolo) rimane di competenza ministeriale; l’incidenza delle scuole autonome sulla provvista e sulla gestione del loro personale è tuttora estremamente ridotta; quanto all’autonomia finanziaria e contabile, essa è quasi inesistente sul versante delle entrate (le scuole, in pratica, rimangono amministrazioni a finanza quasi totalmente derivata), mentre per ciò che attiene alla gestione del bilancio ed alla utilizzazione delle risorse si registrano importanti aperture (si pensi all’assegnazione di fondi senza vincolo di destinazione, prevista sia dalla legge del 1997 che da successivi atti normativi), che però toccano, quanto ai margini di manovra consentiti, una percentuale piuttosto limitata rispetto al totale dei finanziamenti per l’istruzione, i quali restano legati in misura preponderante a spese inderogabili (a cominciare da quelle per il personale).

Sullo sfondo, si pone il problema del riconoscimento, in capo alle istituzioni scolastiche, di una piena ed effettiva autonomia istituzionale: in proposito, risulta interessante il confronto, proposto da più di un commentatore, fra l’autonomia delle scuole e quella della quale ormai da diversi anni (almeno a partire dalla legge n. 168/1989) godono – anche se entro confini da molti considerati ancora troppo stretti, sia sul versante organizzativo che su quello didattico - le università, in base all’art. 33, comma 6, della Costituzione, dove si riconosce loro “*il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

Sicuramente, non pochi elementi, tra quelli ricavabili dalla recente normazione sulle istituzioni scolastiche, hanno prodotto un significativo avvicinamento della loro configurazione giuridica a quella propria degli atenei; permangono, però, tuttora numerose ed importanti differenze, derivanti da alcuni dei limiti all’autonomia scolastica sopra rilevati, che impediscono o, quantomeno, rendono assai incerta e problematica la qualificazione delle scuole, al pari delle istituzioni universitarie, come enti pubblici dotati di soggettività piena e del tutto distinti dall’amministrazione statale; e inducono a ritenere che l’affermazione (contenuta nell’art. 1 del D.P.R. n. 275/1999) secondo la quale le istituzioni scolastiche sarebbero espressioni di quella stessa “autonomia funzionale” (14) che per esplicito riconoscimento del legislatore (art. 1, comma 4, lett. d), della legge n. 59/1997) connota la realtà universitaria, sia da considerare un’indicazione di prospettiva, se non un auspicio, piuttosto che un dato confortato dall’attuale quadro regolativo della materia.

In effetti, anche dopo le riforme degli ultimi anni le scuole, lo si è visto, non godono certo di una autonomia normativa paragonabile alla potestà statutaria e regolamentare delle università; così come la situazione appare notevolmente squilibrata, a svantaggio delle scuole, anche per quanto riguarda la natura e la legittimazione degli organi di governo (negli atenei questi sono, sostanzialmente, tutti elettivi), il reclutamento e l’utilizzazione del personale (in particolare, dei docenti), la gestione delle risorse finanziarie (anche se pure le università dipendono in misura determinante dai trasferimenti statali).

Né a superare le difficoltà aiuta più di tanto – anche se qualcuno ha voluto vedere, non senza ragione, un rapporto di interdipendenza fra tale riconoscimento e l’autonomia - il riconoscimento alle scuole della personalità giuridica, dato che l’ordinamento amministrativo conosce anche la figura della persona giuridica/organo dello Stato (che è stata utilizzata proprio per definire le università prima della riforma del 1989, e che potrebbe oggi attagliarsi alle istituzioni scolastiche quali disciplinate dalla normativa dell’ultimo quinquennio) (15).

Quali possono essere i riflessi delle considerazioni fin qui svolte riguardo ai caratteri salienti, ma anche ai limiti, dell’autonomia scolastica proclamata dal legislatore, rispetto alla questione dell’uso delle circolari amministrative nel



campo della scuola? Sicuramente, lo spazio per tali strumenti, almeno in teoria (altro discorso è quello relativo alla prassi, dove si registra fatalmente un effetto di trascinarsi della situazione precedente) dovrebbe essersi consistentemente ridotto, in ragione dello spostamento verso le stesse scuole oppure verso le autonomie territoriali – a seguito del contemporaneo e connesso processo di conferimento a regioni ed enti locali di funzioni statali, anche in materia di istruzione, realizzato con il decreto legislativo n. 112/1998 – di compiti fin qui demandati all'amministrazione centrale ed ai suoi organi periferici. Peraltro, l'incerta natura delle istituzioni scolastiche, ed il mantenimento in capo al ministero di competenze che, in parte, vanno tuttora al di là di quelle (che dovrebbero oggi essergli proprie) di indirizzo, programmazione e valutazione, investendo anche attività decisionali, se non di vera e propria gestione, oltre al ricordato atteggiamento di passività assunto dai destinatari, hanno finito per lasciare uno spazio considerevole al "governo per circolari": queste, probabilmente, conservano una connotazione di tipo interorganico (posto che è da dubitare che il conferimento alle scuole autonome della personalità giuridica abbia comportato una loro completa fuoruscita dall'amministrazione statale), e presentano ancora un certo tasso di cogenza, seppure assai minore rispetto al passato; sul piano dei contenuti, però, le circolari – dovendosi ritenere che il nesso di subordinazione delle unità scolastiche abbia perso il suo carattere strettamente gerarchico, per trasformarsi in un rapporto di direzione - non dovrebbero andare, nella maggior parte dei casi, al di là della semplice interpretazione di disposizioni normative o della fissazione di direttive di ordine generale.

**A**lle spalle di quanto fin qui rilevato stava, fino ad oggi – a conferma, tra l'altro, della improponibilità di una piena convergenza fra la posizione istituzionale delle scuole e quella degli atenei – l'assenza di qualunque riferimento ad un valore costituzionale dell'autonomia degli istituti scolastici, analogo o, almeno, comparabile a quello attribuito all'autonomia universitaria: si deve, allora, pensare che la situazione abbia subito un radicale mutamento - anche per le conseguenze che possono derivarne in ordine alla specifica questione qui trattata – grazie all'esplicita affermazione della rilevanza costituzionale dell'autonomia scolastica, sopravvenuta con la recente legge di revisione del Titolo V (16).

**I**nfatti, come si sa, il nuovo testo dell'art. 117 della Carta fondamentale - introdotto con l'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001 - mentre al comma 2, lett. n), riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato unicamente le "norme generali sull'istruzione" (ma non va dimenticata anche la precedente lett. m), dove si affida al legislatore statale, in via generale, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", fra i quali non può logicamente rientrare il diritto allo studio), include fra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni quella dell'"istruzione" complessivamente intesa (l'istruzione e la formazione professionale, invece, sono demandate *in toto* alle leggi regionali), ma facendo "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

**T**ali disposizioni sono già state oggetto, su questa Rivista, di un'attenta lettura (17), dove da un lato viene posta in termini ancora dubitativi l'ipotesi di una piena assimilabilità della posizione istituzionale delle scuole all'"autonomia ordinamentale" propria delle università (specie in ordine alla dimensione della potestà normativa), ma dall'altro – elemento, questo, che merita qui specifica attenzione – l'intervenuta affermazione del valore costituzionale dell'autonomia scolastica, della quale si sottolinea il significato garantistico rispetto all'esercizio di altri poteri pubblici, viene assai opportunamente collegata, attraverso un'interpretazione sistematica, ad altri principi costituzionali, ed in particolare a quello di libertà di insegnamento *ex art. 33*, comma 1 (accanto al quale andrebbe richiamato, di nuovo, anche il diritto allo studio di cui all'art. 34).

**Q**uesta considerazione conduce a porre a fondamento dell'autonomia delle scuole, nel momento in cui essa finalmente assurge al rango di principio costituzionale, una configurazione delle istituzioni scolastiche come comu-

nità dotate di una propria “autoconsistenza”, che rientrano a pieno titolo fra le formazioni sociali previste e tutelate dall’art. 2 della Costituzione: respingendo e negando, in tal modo, altre e diverse concezioni della realtà scolastica, dalla vecchia visione burocratico-statalistica fino ad una più recente, ma non meno discutibile, impostazione di tipo tecnocratico-aziendalistica.

**I**n particolare, la scuola può qualificarsi e caratterizzarsi come “comunità professionale” (18), nella quale risaltano i distinti ma convergenti ruoli della funzione direttiva e della funzione docente; ma ciò non implica una sottovalutazione delle altre componenti essenziali (studenti e famiglie, oltre al personale tecnico ed amministrativo) del sistema che fa capo agli istituti scolastici, posto che essi vengono visti come il risvolto, sul piano istituzionale, di una comunità di docenti, studenti e genitori (19); così come non si possono e non si debbono trascurare i raccordi con il contesto sociale e territoriale di riferimento. Se ci si colloca in questa prospettiva, è di tutta evidenza che, tra l’altro, alcune ipotesi, attualmente in discussione, di riduzione della sfera funzionale degli organi collegiali, e ancor prima di restringimento della loro capacità di equilibrata rappresentanza dei diversi soggetti costitutivi della comunità scolastica, in favore di una revisione ispirata a modelli *imprenditoriali* non sufficientemente meditati, non solo possono risultare poco convincenti nel merito, ma probabilmente finiscono per confliggere con il nuovo inquadramento costituzionale delle scuole autonome.

In realtà, nel momento in cui si pone l’accento sulla dimensione “comunitaria” come dato fondante dell’autonomia scolastica, si pongono le premesse per una sua definitiva parificazione, da realizzarsi per via legislativa, all’autonomia universitaria.

**A**nche questa, infatti, secondo una diffusa opinione, trova la sua motivazione fondamentale nei principi di libertà di ricerca e di insegnamento e di diritto all’istruzione (20). Ed anch’essa si incardina sul riferimento ad una istanza “comunitaria”: in recenti contributi – come pure nel testo di diversi statuti emanati dagli atenei – si definisce, non a caso, l’università come una comunità di studiosi diversificata in più componenti, portatrici di diritti e interessi distinti, ma tutte partecipi della vita comunitaria e del comune interesse al conseguimento delle sue specifiche finalità di produzione e trasmissione del sapere (21); nello stesso senso, si afferma che le università costituiscono l’espressione istituzionale dei gruppi che formano o sono interessati alla cultura universitaria (22); ovvero, in termini più ampi, si individua nella comunità degli studenti, dei professori e dei ricercatori la specifica collettività di riferimento costitutiva dell’organizzazione universitaria (23).

**S**e, partendo da questi presupposti, si accetta l’idea che l’autonomia universitaria e l’autonomia scolastica – finalmente accomunate (se non pienamente parificate) sul piano del loro rilievo costituzionale – rispondano ad una medesima ispirazione e presentino una comune natura giuridica, sembra legittima una operazione volta all’omologazione del loro profilo istituzionale, la quale, peraltro, sul versante della scuola, presuppone la realizzazione di una consistente “bonifica” – attraverso leggi statali e/o regionali, in ragione dei rispettivi ambiti di potestà legislativa – dell’attuale apparato normativo, che, eliminandone le lacune ed i residui elementi di ambiguità rispetto al dispiegamento della logica autonomistica, lo metta pienamente in sintonia con il mutato quadro di riferimento concettuale: in tal senso, ci si dovrebbe muovere principalmente nella direzione dell’attribuzione alle istituzioni scolastiche di un significativo potere di “autonormazione” in ordine ai propri assetti organizzativi e funzionali; della realizzazione (o, quantomeno, della sperimentazione) di forme di vero e proprio “autogoverno”, che tengano conto dell’esigenza di attribuire un peso ed un ruolo adeguato alla componente comunitaria nella legittimazione degli organi preposti al governo delle scuole; della tendenziale, seppur progressiva, riconduzione in capo alle stesse istituzioni autonome delle funzioni relative al reperimento ed alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Nel momento in cui si saranno compiuti almeno alcuni di questi indispensabili passi verso una concreta attuazione della nuova autonomia costituzionale delle scuole

le, si realizzerà il loro definitivo inserimento fra le “autonomie funzionali”, che sono destinate ad affiancare ed integrare, nel nostro ordinamento pluralistico, le rafforzate autonomie territoriali (differenziandosi da queste per il fatto di perseguire finalità particolari e predeterminate, e non fini generali) (24).

**S**i potrà, allora, ripetere per le scuole quanto ormai unanimemente affermato per le università: la loro autonomia, dotata di una sua naturale forza espansiva, si arresta solo dove incontra limiti espressamente stabiliti (25); limiti che, peraltro, non dovranno risultare incompatibili o interferire con il principio autonomistico, e dovranno trovare fondamento e giustificazione nella necessità di assicurare che non vengano vulnerati altri, specifici valori ed interessi di rilievo costituzionale (26). E si potrà sostenere – ricordando come l’attribuzione ad una struttura pubblica della natura di organo statale risulti in contrasto con il riconoscimento costituzionale della sua autonomia (27) – che le scuole, una volta venuti meno i loro nessi di strumentalità ed ausiliarità rispetto all’amministrazione dello Stato, debbono essere fatte rientrare a pieno titolo, in quanto soggetti giuridici distinti dalla restante organizzazione amministrativa, fra quegli “enti pubblici indipendenti” i quali, secondo la migliore dottrina, sono tali perché traggono la propria esistenza da collettività diverse da quella statale, proponendosi come centri di riferimento degli interessi, non sempre e non necessariamente coincidenti con quelli statali, dei gruppi che compongono tali collettività (28).

**S**e mettiamo in relazione le conclusioni alle quali siamo ora pervenuti nell’individuare la portata innovativa (anche in ordine alla natura delle istituzioni in cui essa si incarna) che l’autonomia scolastica ha assunto in linea di principio - e potrà conseguire concretamente grazie ad una consequenziale revisione della legislazione ordinaria - a seguito della riforma costituzionale del 2001, con le riflessioni in precedenza svolte in riferimento agli elementi identificativi delle circolari amministrative ed alla loro classificazione tipologica, possiamo trarne alcune conseguenze rispetto alla valutazione della ulteriore possibilità di utilizzo di tali atti ad opera dell’amministrazione statale dell’istruzione.

**E’** chiaro che, nel momento in cui si giunge a definire le scuole quali enti distinti ed indipendenti dallo Stato, come tali svincolati da un rapporto di subordinazione anche latamente inteso, non può esserci più spazio per circolari interorganiche, e si potrà, semmai, parlare solo di circolari intersoggettive, di per sé prive di valore cogente (29).

Ma a rendere, in prospettiva, assai problematica, se non del tutto evanescente, l’individuazione di un residuo ambito di intervento delle circolari ministeriali sta anche, se non soprattutto, la complessiva riduzione del ruolo dello Stato nel settore dell’istruzione, derivante dalla riforma “federalista” del Titolo V della Costituzione. Come si è già visto, infatti, d’ora in avanti il legislatore nazionale in questo campo dovrà limitarsi alla definizione di “norme generali”, oltre che di “principi fondamentali” per la legislazione concorrente regionale (non ci si sofferma, qui, sul problema del significato e del peso da attribuire a queste nozioni, che sta affaticando i primi esecuti del nuovo testo costituzionale), rimanendo per il resto la materia demandata alla potestà delle regioni sul piano normativo, ed agli enti locali, in nome del principio di sussidiarietà, sul versante amministrativo: non è un caso che proprio rispetto all’esercizio della potestà legislativa regionale – e, correlativamente, della potestà amministrativa locale – si sia sentita l’esigenza di garantire lo spazio di autonomia delle scuole.

**S**i vuol dire che nella nuova articolazione dei poteri pubblici - quando pure non si dovesse giungere alla scelta estrema di una pressoché totale eliminazione o, quantomeno, di un ulteriore drastico ridimensionamento, per sopravvenuto esaurimento delle funzioni, dell’amministrazione statale dell’istruzione – gli uffici ministeriali, al di là della loro volontà, non dovrebbero trovare neanche l’oggetto e l’occasione per l’emissione di circolari, fatta eccezione per gli atti interpretativi delle richiamate “norme generali sull’istruzione” e di quelle emanate dal parlamento (nella prospettiva del c.d. “federalismo solidale”) allo scopo di garantire su tutto

il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto allo studio.

**P**iuttosto, viene in primo piano il problema di stabilire quali confini e quali limiti debbano essere apposti ai poteri regionali e locali, onde evitare che dal loro esercizio possa derivare, se non uno svuotamento, una inaccettabile compressione dell'autonomia scolastica e, attraverso di essa, della libertà di insegnamento e di apprendimento: si tratta, cioè, di evitare - per riprendere una fortunata immagine (30) - che per le scuole alle "stampelle" statali si sostituiscano "stampelle" regionali (le quali, se si dovesse stare ad alcune estemporanee, ma non per questo meno preoccupanti, prese di posizione degli amministratori di qualche regione, potrebbero anche finire per trasformarsi in una "gabbia"). Come è stato opportunamente rilevato, se le istituzioni scolastiche risultassero vincolate alle strutture regionali da un rapporto simile a quello che le univa al ministero, si troverebbero ancora e di nuovo prive di una autonomia propria, per cui, lungi dal realizzarsi una effettiva riforma del vecchio sistema dell'istruzione, si produrrebbe solo una sua frammentazione: infatti, non si avrebbe una fuoruscita dal modello burocratico, bensì una moltiplicazione di tale modello (31).

**N**e deriva che, sul versante legislativo, le regioni, destinate ormai a divenire le vere protagoniste della definizione della disciplina dell'istruzione, con i loro atti normativi potranno interpretare e modulare diversamente - in senso ampliativo o restrittivo - il principio dell'autonomia scolastica, bilanciando i valori costituzionali sottesi a tale principio con altri di pari rango, ma non potranno, comunque, eliminarlo o comprimerlo oltre un certo limite (32).

**G**li effetti di quanto appena affermato in ordine al potere regionale di adottare circolari nei confronti delle istituzioni scolastiche sono agevolmente deducibili, giacché se l'autonomia scolastica non può essere messa in discussione dalla potestà legislativa delle regioni, a maggior ragione essa dovrà essere salvaguardata nei confronti dell'azione regionale di attuazione delle previsioni legislative. Pertanto, è possibile ripetere per le eventuali circolari regionali quanto già detto per quelle statali: se le scuole sono (o diventeranno) enti pubblici indipendenti, espressione di una specifica comunità sociale ed istituzionale, anche l'amministrazione regionale dell'istruzione potrà rivolgersi ad esse solo tramite circolari a carattere esplicativo del significato delle norme di legge, peraltro prive, di regola, di carattere vincolante.

**R**imane, invece, aperta la questione relativa all'esercizio, da parte delle regioni, della potestà regolamentare, ad esse conferita dal nuovo art. 117, comma 6, della Costituzione: tale potestà, per quanto attinente alla materia scolastica, non potrà certo essere ignorata o sottovalutata, ma dovrà fare i conti con il possibile ampliamento dell'autonomia normativa delle scuole (anche se è difficile prevedere che questa, almeno nel breve periodo, possa raggiungere il livello dell'autonomia statutaria e regolamentare propria delle università) (33).

Allo stesso modo, infine, anche il potere regolamentare che la norma costituzionale ora citata riconosce agli enti locali, per quanto attinente alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, come pure lo svolgimento delle funzioni amministrative ad essi spettanti in via generale in base al ricordato principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1, del nuovo testo costituzionale) andranno contemperati con la salvaguardia dell'autonomia funzionale accordata alle istituzioni scolastiche.

**L**a copiosa utilizzazione che delle circolari amministrative si è sempre fatta in settori importanti e delicati (come quello dell'istruzione), se nel complesso si inquadra e si spiega all'interno di una visione centralistica ed autoritaria dell'amministrazione e dei rapporti interni ad essa, in concreto è stata spesso motivata, come si è già avuto modo di rilevare, dalla necessità di realizzare opportune forme di coordinamento dell'azione delle diverse strutture pubbliche interessate: in particolare, le circolari "intersoggettive" sono state concepite soprattutto come uno strumento tendente a garantire almeno un livello minimo di coerenza nell'operato di più

enti pubblici dello stesso tipo e preposti alla cura di interessi pubblici omogenei.

La soddisfazione di questa istanza di coerenza complessiva nel funzionamento del sistema, indubbiamente, si configura come un aspetto problematico che investe appieno il nuovo ordinamento autonomistico della scuola, nel quale potrebbero manifestarsi spinte centrifughe tali da produrre effetti deleteri di dissociazione e di frantumazione. Ma è da chiedersi, tenendo anche conto della connotazione compiutamente pluralistica e tendenzialmente paritaria complessivamente assunta dal sistema istituzionale ed amministrativo a seguito della recente riforma costituzionale, se l'esigenza di raccordo e di funzionamento armonico dell'insieme delle istituzioni educative possa ancora essere soddisfatta attraverso meccanismi di coordinamento dall'alto; o non si debba, invece, pensare ad altri e diversi moduli di coordinamento – attraverso la valorizzazione di strumenti di collegamento già previsti dalla recente legislazione (come le “reti di scuole” di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 275/1999), o la promozione di forme di associazionismo e collaborazione fra le scuole, delle quali del resto si registrano già interessanti tentativi di sperimentazione, analoghe a quelle che già da tempo si sono affermate, fino ad ottenere formali riconoscimenti istituzionali, sia nel campo delle autonomie territoriali che di quelle funzionali (34) - che siano più rispondenti al radicale ripensamento intervenuto nell'organizzazione scolastica, con “l'abbandono del modello ‘ministeriale’, che è un tipico modello verticale, ed il passaggio ad un modello orizzontale, formato da un insieme di comunità scolastiche, nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, attraverso modelli flessibili, in vista del raggiungimento di obiettivi generali, secondo *standard* di qualità, fissati da un *centro* dotato di funzioni strategiche e finalmente liberato da compiti di gestione” (35).

#### Note:

- (1) M.S.GIANNINI, *Circolare*, in “Enciclopedia del diritto”, VII, Milano, 1960, p. 1 ss.
- (2) F.BASSI, *Circolari amministrative*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, IV, Torino, 1989, p. 54 ss.
- (3) M.S.GIANNINI, *op.cit.*, p.1 ss.
- (4) Per una ricostruzione dell'evoluzione della dottrina in materia di circolari v. M.P.CHITI, *Circolare (circolare amministrativa)*, in “Enciclopedia giuridica”, VI, Roma, 1988.
- (5) E.CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 479.
- (6) F.BASSI, *op.cit.*, p. 56.
- (7) Per alcuni di questi aspetti, oltre agli autori citati, v. S.LARICCIA, *Diritto amministrativo*, Padova, 2000, pp. 131 e 154.
- (8) Per la distinzione v. ampiamente A.CATELANI, *Le circolari della pubblica amministrazione*, Milano, 1984.
- (9) F.BASSI, *op.cit.*, p.58.
- (10) A.ROMANO, *In tema di circolari amministrative*, in “Rivista di diritto finanziario”, 1959, II, p.110.
- (11) M.P.CHITI, *op.cit.*, p. 1.
- (12) D.COLACI, *Profili fondamentali dell'autonomia scolastica*, in “Rivista giuridica della scuola”, 2000, p. 920.
- (13) Sui quali v. M.GIGANTE, *L'istruzione*, in “Trattato di diritto amministrativo” (a cura di S.Cassese), *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000, p. 521 ss.
- (14) Su questa nozione v. soprattutto F.MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, ed il recente studio di A.M.POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, oltre a V.CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, p. 319 ss.
- (15) M.GIGANTE, *op.cit.*, p. 522 s.
- (16) Oggi va, peraltro, tenuto anche conto del fatto che, come noto, la maggioranza parlamentare e l'esecutivo scaturiti dalle elezioni politiche della primavera 2001 hanno più volte manifestato l'intenzione di intervenire nuovamente sulla parte della Costituzione relativa alla definizione dei rapporti fra i diversi livelli di governo, in vista della realizzazione di quella che (con un anglicismo sicuramente infelice sul piano formale, e dal significato non del tutto chiaro, anche per l'incertezza dei riferimenti alle esperienze di altri ordinamenti) viene definita come “devoluzione”. Tale indirizzo si è, da ultimo, tradotto nell'approvazione di un progetto governativo volto all'ulteriore modifica della distribuzione delle competenze legislative fra Stato e regioni, che va a toccare in modo specifico proprio la materia dell'istruzione, senza

prevedere, peraltro, alcun riferimento all'esigenza di rispettare l'autonomia scolastica: quindi, occorrerà attentamente vigilare, da parte delle componenti più consapevoli e responsabili del mondo della scuola, affinché il recente riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche non venga, per così dire, ucciso nella culla dall'affermarsi di un empito "panregionalista".

(17) M.GIGANTE, *La riforma del Titolo V della Costituzione. Una nuova prospettiva per l'autonomia?*, in "Autonomia e dirigenza", 2001, n. 4-5-6, p. 6.

(18) Questo profilo viene particolarmente evidenziato e valorizzato in M.GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in "Politica del diritto", 1999, p. 423 ss.

(19) In tal senso v. A.PAJNO, *Commento all'art. 135*, in "Lo Stato autonomista" (a cura di G.Falcon), Bologna, 1998, p. 444; dello stesso autore v. anche *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A.PAJNO-G.CHIOSSE-G.BERTAGNA, "L'autonomia delle scuole", Brescia, 1997, p. 9 ss.

(20) M.CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in "Diritto pubblico", 1995, p. 161.

(21) N.OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in "Foro italiano", 1990, V, p.256; W.GASPARRI, *Università degli studi*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", Aggiornamento, Torino, 2000, p. 627.

(22) A.BARETTONI ARLERI-F.MATARAZZO, *Università degli studi*, in "Enciclopedia del diritto", XLV, Milano, 1992, p. 828.

(23) R.FINOCCHI, *L'università*, in "Trattato di diritto amministrativo" (a cura di S.Cassese), Diritto amministrativo speciale, Milano, 2000, p. 987.

(24) Occorre dire che l'assenza di espliciti richiami alle "autonomie funzionali" nel nuovo testo costituzionale ha indotto diversi fra i primi, e più qualificati, commentatori ad immaginare di poter trovare – sia pure in termini parziali e, comunque, in forma problematica - un fondamento costituzionale per tale tipo di autonomie nel principio di "sussidiarietà orizzontale" di cui all'art. 118, comma 4: v. in tal senso, fra altri, gli scritti di A.CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, F.PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, e M.CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, tutti in corso di pubblicazione nella rivista "Le Regioni", n.6 del 2001. Prescindendo, qui, da una valutazione sulla correttezza (e sull'opportunità) di tale ipotesi in relazione al fenomeno delle "autonomie funzionali" complessivamente inteso, va rilevato che il discorso non sembra valere per autonomie, come quella scolastica e quella universitaria, che hanno un loro specifico spazio e riconoscimento, come entità riconducibili ad una dimensione pubblicistica, nella Carta costituzionale.

(25) M.CAMMELLI, *Autonomia universitaria*, cit., p. 162.

(26) A.CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in "Foro italiano", 1993, V, p. 108; D.SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in "Diritto pubblico", 1996, p. 150.

(27) F.BENVENUTI, *L'università: autonomia e decentramento*, in "Universitas", 1980, I, p.50.

(28) M.S.GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, p. 191 s.

(29) Va, peraltro, detto che un atteggiamento realistico induce a ritenere che la "guerra di liberazione" delle scuole dalle circolari, se può contare su solide basi teorico-giuridiche, nella realtà pratica sarà presumibilmente lunga e difficile da vincere. E' emblematico, a tale proposito, il fatto che ancora pochi anni fa, riferendosi ad un settore, come quello universitario, dove pure le circolari sono ormai vietate per legge, si sia lamentato (a testimonianza degli ostacoli che nel nostro sistema pubblico incontra ogni tentativo di superare il retaggio di un cultura centralistica ed ostile ai valori dell'autonomia) "...il profluvio di atti normativi di cui le università sono destinatarie come: 'ministeriali', direttive, circolari, note di indirizzo, istruzioni, disposizioni, note esplicative", atti che "non di rado, assumono un contenuto direttivo" e quindi "pretendono di sottoporre a poteri ministeriali d'indirizzo enti la cui autonomia è costituzionalmente garantita" (A.D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1998, p.3337).

(30) S.CASSESE, *'Playdoier' per un'autentica autonomia delle scuole*, in "Foro italiano", 1990, V, p. 147.

(31) A.PAJNO, *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, cit., p. 97.

(32) M.GIGANTE, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p.10.

(33) V. ancora M.GIGANTE, *op.ult.cit.*, p. 9.

(34) Si possono citare - prescindendo dalla differente natura giuridica dei soggetti in questione - i casi dell'Anci e dell'Upi per quanto concerne gli enti locali, e quelli dell'Unioncamere e della Crui sul versante delle autonomie funzionali.

(35) Così A.PAJNO, *Commento all'art. 135*, cit., p.446.

