

Numero 02214/2019 e data 30/07/2019 Spedizione



REPUBBLICA ITALIANA
Consiglio di Stato
Sezione Prima
Adunanza di Sezione del 24 luglio 2019

NUMERO AFFARE 00953/2019

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – Ufficio legislativo.

Richiesta di parere in merito alla disciplina applicabile agli educandati femminili dello Stato e ai convitti nazionali;

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 0003587 del 14 giugno 2019, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Premette il Ministero richiedente che il quesito interpretativo, vertente sulla disciplina applicabile agli educandati femminili e ai convitti, con specifico riferimento al riparto di competenze tra il consiglio di amministrazione dei predetti istituti e il dirigente scolastico delle istituzioni scolastiche ad essi annessi, ha assunto rilevanza attesa che l'Educandato statale "Emanuele Setti Carraro Dalla Chiesa" di Milano ha chiesto (nota prot. 1860 del 12 marzo 2019) un chiarimento in merito all'interpretazione delle norme attualmente vigenti in materia, anche alla luce del parere già reso dal Ministero in occasione di analoga questione sorta con riguardo

ad un altro educando statale e del contrasto interpretativo rispetto a un precedente parere reso dall'Avvocatura dello Stato (nota prot. n. 1107 del 2 febbraio 2015).

2. il Ministero richiedente espone e illustra il quadro normativo di riferimento, soffermandosi soprattutto sulle disposizioni contenute negli articoli 203 e 204 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante *"Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"*, nella parte in cui - nel comma 7 dell'articolo 204 - definisce i compiti e le funzioni del consiglio di amministrazione degli educandi femminili dello Stato e dei convitti nazionali, ai quali è riconosciuta la personalità giuridica pubblica (*"Il consiglio di amministrazione delibera sul bilancio di previsione, sul conto consuntivo, sui contratti e convenzioni di qualsiasi natura, sulla misura delle rette e di ogni altra contribuzione e sulle azioni da promuovere o sostenere in giudizio; cura la conservazione e l'incremento del patrimonio; vigila direttamente sulla direttrice e, per suo tramite, sul restante personale di ogni categoria e grado e sul funzionamento del convitto e delle scuole, ed esercita tutte le altre attribuzioni affidategli dalle leggi, dai regolamenti e dagli statuti"*), in raffronto con la disposizione dell'articolo 10 del medesimo decreto legislativo n. 297 del 1994, che disciplina le attribuzioni del consiglio di istituto, il quale, come organo incardinato nelle istituzioni scolastiche, *"elabora e adotta gli indirizzi generali e determina le forme di autofinanziamento"* e, tra i vari compiti riconosciutigli, ha anche la competenza di deliberare atti negoziali (articolo 10, comma 3, lettera b): *"acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, compresi quelli audio-televisivi e le dotazioni librerie, e acquisto dei materiali di consumo occorrenti per le esercitazioni"*).

3. Alla ora riferita disciplina speciale del 1994 – afferma il Ministero – si sarebbe sovrapposta quella generale concernente il pubblico impiego e, in particolare, la nuova normativa che ha rafforzato e meglio definito il ruolo della dirigenza, ivi inclusa quella scolastica, nella logica della separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione (dagli artt. 25-bis e 25-ter del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, successivamente confluiti nell'articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che hanno attribuito la qualifica dirigenziale ai capi di istituto

preposti alle istituzioni scolastiche ed educative, alla legge 15 marzo 1997, n. 59, il cui art. 21 ha riconosciuto l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi, precisando che *"le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali"*, fino all'articolo 25 del medesimo decreto legislativo n. 165 cit., che definisce il ruolo del dirigente scolastico e le competenze ad esso attribuite, in linea con il principio della separazione tra competenze ed organi di indirizzo politico-amministrativo e competenze ed organi di gestione e che prevede che *"Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell'articolo 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa"*).

4. Il Ministero sembra dunque porre l'attenzione sul fatto che si potrebbe ravvisare una discrasia tra la disciplina speciale del 1994 – che demanda taluni compiti di gestione, soprattutto per quanto concerne la contrattualistica e le determine a contrattare, al consiglio di amministrazione degli educandati – e la disciplina generale sopravvenuta, che attribuirebbe, invece, tali compiti di gestione, in linea con i principi che reggono il sistema riformato, ai capi d'istituto (recando, peraltro, il comma 4 del già citato art. 25 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'espressa previsione secondo la quale i rettori e i vicerettori dei convitti nazionali, le direttrici e vice direttrici degli educandati rientrano nel ruolo della dirigenza scolastica); discrasia che sarebbe accentuata dal testo dell'articolo 70, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, in forza del quale *"A decorrere dal 23 aprile 1998, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti"*.

5. Il Ministero riferisce dunque di un contrasto interpretativo che si sarebbe delineato sui temi ora esposti, atteso che, da un lato, la Corte dei conti, sez. prima giurisdizionale centrale d'appello, con sentenza n. 736/2013 del 27 settembre 2013, ha rilevato che la normativa applicabile agli Istituti di educazione resterebbe quella speciale contenuta nell'articolo 204 del d.lgs n. 297 del 1994 (giudicando non condivisibile *"la tesi . . . secondo cui tale ricostruzione normativa sarebbe superata dall'intervenire della disposizione dell'art. 25 T.U. n. 165/2001 e dalla rinnovata impostazione delle funzioni dirigenziali in esso contenuta"*, poiché *"i principi di cui all'art. 204 del D.Lgs. n. 297 del 1994 non sono stati, per quel che rileva nel presente giudizio, incisi dalla successiva normativa ed, in particolare, dal T.U. di cui al D.lgs. n. 165 del 2001"*), dall'altro lato, invece, l'Avvocatura dello Stato, in risposta alla richiesta di chiarimenti trasmessa dal citato Educandato statale "Emanuela Setti Carraro Dalla Chiesa", si è espressa (nota prot. n. 1107 del 2 febbraio 2015) osservando che *"l'articolo 25 del d.lgs n. 165/2001, nel dettare le competenze del dirigente scolastico, attribuisce ad esso le competenze gestionali, oltre che quelle direttive, essendo innegabile che l'attività negoziale appartenga alla funzione gestoria e non a quella di indirizzo"* e che *"la clausola interpretativa generale di cui all'art. 70 citato - che in realtà ha portata ed efficacia innovativa delle previgenti disposizioni, sia legislative, che statutarie e regolamentari- assicura l'obbligatoria devoluzione alla sfera di competenza dirigenziale di tutti gli atti e i provvedimenti che non attengono all'ambito di indirizzo politico-amministrativo, e, a fortiori, di quelli direttamente riconducibili all'ambito gestorio come individuato dall'art. 25 D.lgs n. 165"*, ed aggiungendo che il principio di separazione tra funzione d'indirizzo politico-amministrativo e funzione di gestione sarebbe reso rigido dalla riserva di legge prevista dal citato articolo 4, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 *"ed è applicabile a tutti gli enti pubblici, anche quello i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica (art. 4, u.c., D.lgs n. 165) e, dunque, anche le istituzioni scolastiche ed educative"*.

6. Lo stesso Ministero, con nota del 26 ottobre 2018, nel rendere un parere in occasione delle criticità emerse nell'Educandato SS. Annunziata di Firenze, ha avanzato l'ipotesi di perdurante vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs n. 297 del 1994.

7. Infine, a giudizio del Ministero, potrebbe rilevare ai fini della soluzione del quesito un non recente parere reso da questo Consiglio (parere n. 1603/1999), relativo a questione analoga concernente il rapporto tra i poteri dei Capi di istituto e quelli del dirigente scolastico e, quindi, del coordinamento tra il citato articolo 10 del d.lgs n. 297 del 1994 e l'articolo 25-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993 (poi confluito, come detto, nell'articolo 25 del d.lgs n. 165 del 2001): in quella occasione questo Consiglio avrebbe ritenuto prevalente quest'ultima disposizione in base al principio della spettanza dei poteri di gestione al dirigente scolastico e all'abrogazione implicita, per incompatibilità, della legge anteriore ad opera della successiva.

8. Il Ministero conclude dunque la sua esposizione ponendo a raffronto le due seguenti opzioni interpretative: a) la prima, che fa leva sulla prevalenza dello *ius superveniens* rappresentato dalle disposizioni sopra illustrate di cui al d.lgs n. 165 del 2001, e, in particolare, dall'articolo 25, rispetto alla disciplina, tutt'ora vigente, recata dagli articoli 203 e 204 del d.lgs n. 297 del 1994 (e che sosterebbe l'intervenuta abrogazione implicita delle norme antecedenti rispetto a quelle intervenute successivamente, ai sensi dell'articolo 15 delle preleggi, che troverebbe un aggancio, oltre che nella *ratio* generale del processo di riforma delle pubbliche amministrazioni, applicabile anche alle istituzioni scolastiche ed educative, improntato al principio della separazione tra competenze politico-amministrative e competenze gestionali, anche nel dato letterale delle norme sopravvenute, nelle quali si fa riferimento espressamente anche alle istituzioni educative, oltre che a quelle scolastiche); b) la seconda opzione interpretativa, che riconosce invece prevalenza alla normativa speciale recata dai suddetti articoli 203 e 204 rispetto a quella sopravvenuta, di cui all'articolo 25 del d.lgs. n. 165 del 2001 e alle altre disposizioni sopra evidenziate.

9. Il Ministero segnala infine che il decreto ministeriale 28 agosto 2018, n. 129, "*Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai*

*sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107", sul quale questo Consiglio ha espresso parere favorevole (parere n. 2697 del 22 dicembre 2017), prevede che la disciplina in esso contenuta non si applichi ai convitti e agli educandati ai quali continua ad applicarsi il regime speciale (in particolare l'articolo 28 di tale decreto – rubricato *Gestione dei convitti e degli educandati con istituzioni scolastiche annesse* – stabilisce che "1. La gestione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati è autonoma e separata da quella delle istituzioni scolastiche annesse ai medesimi. 2. Le istituzioni scolastiche annesse ai convitti e agli educandati sono dotate di autonomia e sono gestite secondo le disposizioni del presente regolamento. 3. La gestione dei convitti e degli educandati è condotta secondo criteri di rendimento economico, di efficacia, efficienza e di economicità e deve garantire l'utilizzo ottimale delle strutture, al fine di ridurre i costi a carico dei convittori. 4. La gestione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati è disciplinata dalla normativa vigente in materia di contabilità e finanza pubblica e da apposito regolamento, adottato con delibera del Consiglio di amministrazione e sottoposto all'approvazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Essa si conforma, altresì, alle regole e ai meccanismi contabili stabiliti dal codice civile, con i registri e libri ausiliari che si rendono necessari").*

Considerato:

1. Occorre preliminarmente definire l'esatto perimetro della questione interpretativa sottoposta dal Ministero richiedente all'esame di questo Consiglio. Dagli atti allegati alla relazione illustrativa sembra che la questione si risolva nel riparto delle competenze gestionali tra il consiglio di amministrazione degli educandati femminili dello Stato ed istituti pubblici di educazione femminile e il dirigente scolastico preposto all'annesso istituto d'istruzione (con speciale riguardo alle competenze nel campo negoziale, che parrebbero essere quelle che danno adito a maggiori frizioni e potenziali conflitti sull'uso e sulla gestione dei beni). Nella relazione illustrativa si pone tuttavia anche la questione – diversa e ulteriore – del rapporto tra le competenze del consiglio di amministrazione dell'educando femminile dello Stato e dell'istituto pubblico di educazione femminile (art. 204, comma 7, del d.lgs. n. 297 del 1994) e

quelle, che parrebbero in parte analoghe, del consiglio d'istituto (organo collegiale dell'istituto scolastico annesso), come previste dall'art. 10 stesso decreto.

Le due questioni, a giudizio della Sezione, sono in definitiva cumulabili e risolvibili alla stregua del medesimo criterio interpretativo della specialità bilanciata, che appare idoneo a dirimere la questione sottoposta al parere di questo Consiglio, e che dovrebbe coerentemente condurre alla medesima soluzione per entrambi i profili suddetti.

2. Il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (recante *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*), reca nella Parte II (*Ordinamento scolastico*), Titolo V (*Istituti e scuole di istruzione secondaria superiore*), un Capo VI, rubricato *Istituzioni educative*, che contiene due articoli (203 e 204) che disciplinano, rispettivamente, i *Convitti nazionali* e gli *Educandati femminili dello Stato ed istituti pubblici di educazione femminile*. L'art. 204, in particolare, stabilisce che agli educandati femminili dello Stato è attribuita personalità giuridica pubblica (già riconosciuta dal regio decreto 23 dicembre 1929, n. 2392 di *Riordinamento degli istituti pubblici di educazione femminile*), che sono sottoposti alla tutela dei provveditori agli studi e che l'amministrazione di ciascun educando è affidata ad un consiglio di amministrazione. Il comma 8 prevede che *Agli educandati femminili dello Stato possono essere annesse scuole elementari, scuole medie ed istituti e scuole di istruzione secondaria superiore. La direttrice svolge, in tal caso, le funzioni di direzione delle scuole ed istituti annessi*. Il comma 7 dell'art. 204, già richiamato sopra, in *Premessa*, definisce le competenze del consiglio di amministrazione, annoverando, in particolare, tra di esse, le deliberazioni *"sui contratti e convenzioni di qualsiasi natura"* nonché le funzioni inerenti *"la conservazione e l'incremento del patrimonio"*. Tuttavia l'art. 10 del medesimo decreto legislativo del 1994, in tema di *Organi collegiali a livello di circolo e di istituto*, nel disciplinare le *Attribuzioni del consiglio di circolo o di istituto e della giunta esecutiva*, prevede, al comma 3, che il consiglio di circolo o di istituto ha potere deliberante nelle seguenti materie: . . . *"b) acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature*

tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, compresi quelli audio-televisivi e le dotazioni librerie, e acquisto dei materiali di consumo occorrenti per le esercitazioni".

3. Il comma 5 dell'art. 205 del d.lgs. n. 297 del 1994 prevede che *5. Con uno o più regolamenti da adottarsi, secondo la procedura di cui al comma 1, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, sono dettate norme per il funzionamento dei convitti nazionali, degli educandati femminili dello Stato e delle altre istituzioni educative statali, nonché per la definizione delle modalità con le quali il personale docente delle scuole e degli istituti annessi partecipa allo svolgimento di particolari attività formative da realizzare nell'ambito dell'istituzione educativa.* Tale regolamento non risulta essere stato adottato. Il Ministero riferisce del recente decreto ministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante il *"Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107"*, che però per espressa previsione di esclusione non si applica ai convitti e agli educandati, ai quali continua ad applicarsi il regime speciale (in particolare l'articolo 28 di tale decreto – rubricato *Gestione dei convitti e degli educandati con istituzioni scolastiche annesse* – stabilisce che *"1. La gestione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati è autonoma e separata da quella delle istituzioni scolastiche annesse ai medesimi. 2. Le istituzioni scolastiche annesse ai convitti e agli educandati sono dotate di autonomia e sono gestite secondo le disposizioni del presente regolamento. 3. La gestione dei convitti e degli educandati è condotta secondo criteri di rendimento economico, di efficacia, efficienza e di economicità e deve garantire l'utilizzo ottimale delle strutture, al fine di ridurre i costi a carico dei convittori. 4. La gestione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati è disciplinata dalla normativa vigente in materia di contabilità e finanza pubblica e da apposito regolamento, adottato con delibera del Consiglio di amministrazione e sottoposto all'approvazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Essa si conforma, altresì, alle regole e ai meccanismi contabili stabiliti dal codice civile, con i registri e libri ausiliari che si rendono necessari"*).

4. La Sezione rileva – prima di entrare nel merito della soluzione del quesito proposto – che a ben vedere non risulta adeguatamente definito, nella prospettazione del tema emergente dagli atti ministeriali, il rapporto cronologico intercorrente tra le norme poste a raffronto: nelle sue linee portanti il disegno riformatore imperniato sulla distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni gestionali, affidate alla dirigenza, era già contenuto nel testo originario degli artt. 14 e 15 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 di *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*, che è anteriore rispetto al testo unico in materia di istruzione di cui al d.lgs. n. 297 del 1994. Le disposizioni e norme, dunque, che hanno separato e distinto, all'interno delle funzioni amministrative, quelle così dette di gestione, e che le hanno assegnate alla dirigenza, sembrerebbero essere, pertanto, anteriori rispetto alle disposizioni e norme del 1994 che hanno invece confermato le attribuzioni competenziali del consiglio di amministrazione degli educandi femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile. Nel caso in esame, invero, come si dirà più avanti, viene in rilievo un problema di (così detta) abrogazione tacita (che si ha, ex art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale anteposte al codice civile, per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti) e non di abrogazione così detta implicita (che si ha quando la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore), sicché il raffronto dovrà essere operato tra norma e norma e non tra legge e legge, sicché il richiamo al conclusivo testo unico n. 165 del 2001 sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche non parrebbe essere sotto questo punto di vista risolutivo ai fini di stabilire il corretto rapporto cronologico tra i testi normativi asseritamente antinomici che si sono posti a confronto nel quesito in esame. È tuttavia vero, come rilevato nella relazione, che è solo con l'art. 45, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (disposizione poi confluita nell'art. 70, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) che è stata introdotta nell'ordinamento giuridico una clausola di valenza generale in base alla quale a decorrere dall'entrata in vigore del decreto n. 80 le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3,

comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti.

5. Ritiene peraltro la Sezione che il rilievo ora svolto riguardo alla corretta ricostruzione cronologica della successione nel tempo delle norme (e non dei testi di legge), pur rilevante e meritevole di esame, possa essere accantonato ove si opti, come è invero opinione di questo Consiglio, per una soluzione intermedia tra quelle, opposte, prospettate in atti, ossia per una soluzione di "specialità bilanciata", idonea a coniugare (da un lato) la volontà del legislatore di confermare e mantenere la peculiare fisionomia speciale degli educandati femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile, con (dall'altro lato) la razionalità complessiva del sistema, che riconosce ormai una comune e ricorrente suddivisione di funzioni tra gli organi collegiali di governo e di indirizzo e la dirigenza degli enti pubblici (oltre che con l'esigenza di garantire una ragionevole funzionalità agli apparati amministrativi, evitando inutili duplicazioni di competenze).

6. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento – e qui richiamate le diverse opzioni interpretative che si sono confrontate sul tema, come riassunte in *Premessa* - ritiene la Sezione che il quesito formulato dal Ministero possa rinvenire un'adeguata soluzione muovendo dalla *ratio* sottesa alla scelta legislativa – a quel che consta, non revocata in dubbio e non oggetto di discussione - di mantenere, nell'ordinamento giuridico, la speciale autonomia e configurazione giuridica degli educandati femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile (ai quali, come si è visto, il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione del 1994 dedica un apposito Capo VI, nel Titolo V - *Istituti e scuole di istruzione secondaria superiore* della Parte II - *Ordinamento scolastico*, con la fondamentale previsione - art. 204 - secondo la quale questi istituti speciali hanno personalità giuridica pubblica e sono amministrati da un consiglio di amministrazione).

Se questa è stata la scelta del legislatore, e non pare che ciò sia revocabile in dubbio, tra le diverse ipotesi interpretative possibili riguardo al tema del riparto delle competenze tra i diversi organi, quelli propri e speciali di tali educandati femminili e quelli (di tipo generale)

incardinati nella dirigenza degli annessi istituti scolastici, deve evidentemente optarsi per quella che consente di conservare un senso compiuto e una residua utilità pratica alla suddetta scelta del legislatore di conservare la specialità dei suddetti istituti, piuttosto che per la scelta alternativa, che condurrebbe a un sostanziale svuotamento di ogni pratica utilità degli organi speciali conservati in quegli istituti, che finirebbero per essere ridotti a inutili duplicazioni (in contrasto, peraltro, con i principi di economia dei mezzi giuridici).

7. Il testé descritto criterio di soluzione dell'apparente antinomia che si è venuta a creare – e che ha generato il dubbio interpretativo di cui si discute – tra la sopra richiamata disciplina speciale degli educandati femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile e la disciplina generale sopravvenuta sulla dirigenza pubblica, deve peraltro essere integrato e in parte bilanciato con il convergente criterio che fa leva sulla *ratio* dell'istituto del consiglio di amministrazione, quale organo collegiale di direzione dell'ente pubblico, le cui funzioni, in linea generale, si sono via via affinate (e in parte ridimensionate) anche in ragione delle sopravvenute riforme della dirigenza, che hanno spostato numerose competenze di gestione dall'organo collegiale di vertice all'organo monocratico dirigenziale.

8. Il "combinato disposto" dei due criteri ermeneutici sopra indicati consente, ad avviso della Sezione, di raggiungere un ragionevole punto di equilibrio tra le opposte esigenze, quella, da un lato, di non negare di fatto ogni residua ragion d'essere della speciale configurazione degli educandati femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile, e quella, dall'altro lato, di adeguare il funzionamento di tali enti al sistema, ormai di comune e generale applicazione, che vede taluni affari prettamente gestionali e operativi demandati alla competenza del dirigente, anche per la speditezza e maggiore snellezza dei relativi procedimenti e provvedimenti.

9. Alla domanda se le sopravvenute norme sulle competenze dirigenziali abbiano determinato un'abrogazione inespressa (ex art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale anteposte al codice civile, per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti) la risposta dovrà dunque essere articolata e bilanciata, nel senso che appare percorribile, ad avviso della

Sezione, una soluzione intermedia, che possa distinguere, all'interno delle plurime attribuzioni funzionali del consiglio di amministrazione degli educandi femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile, tra quelle di indirizzo – che possono conservarsi in capo all'organo collegiale in quanto non incompatibili con la nuova dislocazione delle funzioni volute dal d.lgs. 165 del 2001 – e quelle di gestione – che dovrebbero, invece, essere sottratte al consiglio di amministrazione per abrogazione tacita e riferite, ex d.lgs. n. 165 del 2001, al dirigente scolastico preposto all'istituzione educativa annessa.

10. Ed invero, in base al ricordato comma 7 dell'art. 204 del d.lgs. n. 297 del 1994 *"il consiglio di amministrazione delibera sul bilancio di previsione, sul conto consuntivo, sui contratti e convenzioni di qualsiasi natura, sulla misura delle rette e di ogni altra contribuzione e sulle azioni da promuovere o sostenere in giudizio; cura la conservazione e l'incremento del patrimonio; vigila direttamente sulla direttrice e, per suo tramite, sul restante personale di ogni categoria e grado e sul funzionamento del convitto e delle scuole, ed esercita tutte le altre attribuzioni affidategli dalle leggi, dai regolamenti e dagli statuti"*. Ora, è agevole rilevare che, tra le elencate funzioni, appaiono propriamente e tipicamente riferibili all'organo collegiale quelle, di indirizzo strategico e di sorveglianza, relative alla deliberazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, alla misura delle rette e di ogni altra contribuzione, all'incremento del patrimonio, alla vigilanza sulla direttrice e, per suo tramite, sul restante personale di ogni categoria e grado e sul funzionamento del convitto e delle scuole, mentre andrebbero esclusi dalla competenza del consiglio di amministrazione, per appartenere tipicamente alla competenza dirigenziale, le attribuzioni relative ai contratti e convenzioni di qualsiasi natura, alle azioni da promuovere o sostenere in giudizio, alla cura della conservazione del patrimonio (intesa come attività gestionale e negoziale preordinata alla conservazione, manutenzione, pulizia, custodia e sorveglianza, climatizzazione, etc. dei beni in dotazione).

11. Ritiene dunque la Sezione che entrambe le opposte soluzioni ricostruttive che si sono confrontate sul tema, come riferite nella relazione ministeriale, pecchino per così dire "per

eccesso", poiché entrambe postulano una sorta di unitaria inscindibilità dell'elenco delle competenze contenute nel ripetuto comma 7 dell'art. 204 del testo unico sull'istruzione del 1994 e sembrano rifiutare *a priori* la possibilità di distinguere, all'interno di quell'elenco, le singole attribuzioni per loro natura oggi in contrasto con il comune e normale criterio di riserva alla dirigenza dei compiti di gestione.

Dovendosi, invece, operare, come chiarito *supra* nel par. 4, un raffronto tra norma e norma – come è tipico della valutazione di abrogazione "tacita" - e non tra i due testi normativi nel loro complesso – come è invece tipico e proprio della valutazione di abrogazione "implicita" – nulla vieta di procedere, essendo anzi doverosa questa impostazione, di selezionare, all'interno della complessa disposizione contenuta nel richiamato comma 7 dell'art. 204 del d.lgs. n. 297 del 1994, tra le diverse e distinguibili norme attributive delle singole competenze dell'organo collegiale, quelle compatibili con il nuovo assetto del sistema e quelle che, invece, risultano ormai con esso incompatibili, così evitando soluzioni "manichee" dirette l'una a negare qualsiasi incidenza sul vecchio assetto delle competenze da parte del mutato quadro giuridico della dirigenza pubblica, l'altra a negare una residua utilità concreta della sopravvivenza, ancorché voluta dal legislatore, del consiglio di amministrazione degli educandi femminili dello Stato e degli istituti pubblici di educazione femminile.

12. La soluzione ora prospettata – mette conto di rilevare per completezza di esame dell'affare – è coerente con quanto previsto dal citato decreto ministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante il "*Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107*".

13. La soluzione qui prospettata, inoltre, consente di superare gli inconvenienti pratici pure segnalati nella relazione e negli atti ad essa allegati. Si è in particolare segnalato, non senza fondamento, che conseguenza dell'opinione puramente conservativa delle attribuzioni contemplate nel comma 7 dell'art. 204 del testo unico del 1994 sarebbe che al dirigente scolastico verrebbe affidata la sola parte didattica (ed amministrativa per quanto riguarda la gestione del personale) della scuola e delle attività degli alunni, mentre al consiglio di

amministrazione risulterebbe attribuita la gestione del patrimonio (l'immobile demaniale e le pertinenze, giardini, opere, arredi, suppellettili, il tutto di notevole valore storico – artistico, configurando quasi un museo), compresi gli acquisti di beni e gli appalti di lavori e servizi, con evidenti rischi di conflitti per le inevitabili interferenze nella prassi operativa (ad es., per l'uso dei locali per eventi, per l'uso della mensa, per la disciplina degli ingressi, delle uscite, dei parcheggi, dell'ammissione di estranei, *etc.*).

Alla stregua del criterio di soluzione del conflitto qui fornito, sarà dunque possibile attribuire al dirigente scolastico, nel quadro delle sue proprie competenze gestionali, in coerenza con l'art. 25 del d.lgs. n. 165 del 2001, le funzioni relative alle attività negoziali, oltre che le responsabilità proprie del datore di lavoro a termini del d.lgs. n. 81 del 2008.

14. Più nello specifico, operando in base ai suesposti criteri ermeneutici la necessaria distinzione nell'ambito delle competenze del consiglio di amministrazione degli educandi femminili dello Stato e dei convitti nazionali elencate nel comma 7 dell'art. 204, devono ritenersi intestate al predetto organo collegiale quelle relative alla delibera sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo, alla misura delle rette e di ogni altra contribuzione, alla cura della conservazione e incremento del patrimonio, alla vigilanza sulla direttrice e, per suo tramite, sul restante personale di ogni categoria e grado e sul funzionamento del convitto e delle scuole (ed eventuali altre attribuzioni affidate al suddetto collegio dalle leggi, dai regolamenti e dagli statuti che siano proprie delle funzioni eminentemente di indirizzo normalmente afferenti al tipo di organo), mentre devono ritenersi attribuite all'organo dirigenziale le competenze relative ai contratti e convenzioni di qualsiasi natura e alle azioni da promuovere o sostenere in giudizio.

15. La soluzione qui indicata riguardo al rapporto tra consiglio di amministrazione e dirigente scolastico risolve a un tempo anche l'apparente conflitto tra le funzioni di quest'ultimo organo collegiale e il consiglio dell'istituto annesso, come previste in generale dall'art. 10 del d.lgs. n. 297 del 1994 (fermo restando che non è tema dell'attuale decisione e rimane rimesso alle valutazioni, alle circolari e agli atti generali di disciplina eventualmente emanati o emanandi in

proposito dal Ministero la diversa questione di come si debbano combinare tra le loro con le competenze dirigenziali in materia di contratti le funzioni riconosciute al del consiglio di istituto dal comma 3, lettera *b*) del predetto art. 10 riguardo all'“*acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, compresi quelli audio-televisivi e le dotazioni librerie, e acquisto dei materiali di consumo occorrenti per le esercitazioni*”).

16. Naturalmente occorrerà che il Ministero richiedente, vuoi mettendo finalmente mano allo speciale regolamento previsto dagli artt. 204 e 205 del d.lgs. n. 297 del 1994, vuoi ricorrendo a più semplici e ordinari strumenti amministrativi (e non normativi) di indirizzo e coordinamento delle attività degli istituti vigilati, quali circolari e altri atti generali, potrà e dovrà dettare appositi criteri di ordine e razionalità nell'amministrazione degli tali da risolvere e appianare ogni altro dubbio applicativo di dettaglio che dovesse emergere nella pratica.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE F/F
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO
Giuseppe Testa