

## **IL RUOLO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI ALL'INTERNO DELL'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO NAZIONALE: IL CASO DEGLI ORGANI COLLEGIALI TERRITORIALI**

1. L'occasione per questa breve riflessione nasce dalla lettura del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2011, n. 10 (c.d. "Decreto Milleproroghe") che ha prorogato il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nella composizione esistente, sino al 31 marzo 2011. Una proroga, questa, che segue quella già prevista dall'art. 7, comma 4 *quater*, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 25 e che conferma l'ipoteca posta dal legislatore sulla riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, essenziale per l'attuazione della novella costituzionale e degli stessi principi di decentramento che ne rappresentano, per certi versi, l'antecedente storico e teorico.

2. Prima di approfondire l'indagine sulla disciplina degli organi collegiali territoriali del sistema scolastico nazionale, siano consentiti alcuni rapidi, e certamente non esaustivi, richiami al quadro normativo di riferimento.

I DD.LLgs. n. 300 del 1999 e n. 233 del 1999, hanno, rispettivamente, ridefinito le competenze degli organi dell'amministrazione statale (ivi compresa l'organizzazione periferica del Ministero), e previsto nuovi strumenti di raccordo che determinassero una maggiore collaborazione e concertazione alla luce della riallocazione delle competenze delle Regioni, degli Enti Locali e delle istituzioni scolastiche definite dalla Legge n. 59 del 1997. Ciò in virtù del disposto degli artt. 12 e 13 di quest'ultimo provvedimento che, ancor prima della modifica costituzionale, hanno previsto la riorganizzazione e la razionalizzazione degli organi centrali dell'Amministrazione, nonché degli organi periferici e, con riferimento specifico alla materia dell'istruzione, sulla base dell'art. 21 che ha sancito, al comma 15, la riforma, attraverso un apposito atto regolamentare, degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico *"che tenga conto della specificità del settore scolastico, valorizzando l'autonomo apporto delle diverse componenti e delle minoranze linguistiche riconosciute, nonché delle specifiche professionalità e competenze"*.

Tale ridefinizione non ha, tuttavia, portato alla realizzazione di un vero e proprio modello di amministrazione decentrata dell'organizzazione scolastica. E ciò stante la previsione di cui all'art. 1, comma 3, lett. q), che esclude l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica dal meccanismo di conferimento delle funzioni a favore di Regioni ed Enti Locali. Previsione che, per quanto attiene al conferimento delle funzioni in materia di istruzione, viene rispecchiata dal disposto dell'art. 21 della stessa Legge n. 59 del 1997 il quale non definisce l'ambito di competenze delle Regioni e degli Enti Locali, le quali devono, dunque, essere dedotte in via residuale tra quelle non espressamente conferite allo Stato o alle istituzioni scolastiche. Tanto è vero che, in sede di attuazione, l'Amministrazione centrale, proprio sulla base dell'esclusione operata dalla citata lett. q) del comma 3 dell'art. 1 della Legge n. 59 del 1997, ha tentato di negare che l'istruzione scolastica

fosse coinvolta nel disegno di decentramento delle funzioni amministrative alle Regioni ed agli Enti Locali (A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003).

3. Focalizzando ora l'attenzione sulla disciplina degli organi collegiali territoriali, come si è detto, il D.Lgs. n. 233 del 1999 rappresenta, anzi, avrebbe dovuto rappresentare uno dei tasselli del nuovo modello dell'organizzazione del sistema scolastico nazionale. Ed in effetti, abrogando integralmente il sistema precedente, il Decreto individua tre organi collegiali: il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, i Consigli Regionali dell'istruzione ed i Consigli Scolastici Locali. Tali organi, secondo quanto affermato dall'art. 1 del Decreto, dovrebbero assicurare, a livello centrale, regionale e locale, *"rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola e ai diversi soggetti interessati alla sua vita, alle sue attività e ai suoi risultati"* (F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e di formazione*, Torino, 2008).

Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione è l'organo collegiale che dovrebbe sostituire il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione. Esso è *"organo di garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione e di supporto tecnico-scientifico per l'esercizio delle funzioni di Governo nelle materie di cui all'articolo 1, comma 3, lettera q), della legge 15 marzo 1997, n. 59"*.

Di particolare interesse per la presente indagine è la sua composizione. Ed in effetti, dei trentasei membri che lo costituiscono, soltanto tre sono esperti designati dalla Conferenza Unificata. Si tratta, dunque, di una composizione che mal si concilia con l'essenziale ruolo degli organi collegiali dell'organizzazione amministrativa del sistema dell'istruzione quali sedi di raccordo e di coordinamento tra i vari livelli di governo dell'istruzione stessa. E' infatti evidente che la rappresentanza delle Regioni e degli Enti Locali è pressoché inesistente e rimane "schiacciata" dalla componente "statale" e dalla rappresentanza delle istituzioni scolastiche. Con ciò totalmente obliterando quanto espressamente previsto dalla delega contenuta nel comma 15 dell'art. 21 della Legge n. 59 del 1997, che espressamente individua quale principio la valorizzazione del *"l'autonomo apporto delle diverse componenti"* del sistema scolastico ed inserisce tra i criteri direttivi, alla lett. a), la *"armonizzazione della composizione, dell'organizzazione e delle funzioni dei nuovi organi con le competenze dell'amministrazione centrale e periferica come ridefinita a norma degli articoli 12 e 13 nonché con quelle delle istituzioni scolastiche autonome, nonché, alla lett. d), la "valorizzazione del collegamento con le comunità locali a norma dell'art. 12, comma 1, lettera i)"* Tanto che, a rigore, si potrebbe prospettare la illegittimità costituzionale dell'art. 2 del D.Lgs. n. 233 per violazione dell'art. 76 della Costituzione, avendo esso evidentemente violato i principi ed i criteri direttivi della delega. E ciò emerge altresì dall'esame congiunto della disposizione di cui al suddetto comma 15 dell'art. 21 con quella contenuta nell'art. 1, comma 3, lett. q), della medesima Legge n. 59: lo Stato, nell'esercizio della competenza ad esso riservata della disciplina dell'organizzazione scolastica, e dunque nel delineare il nuovo sistema degli organi collegiali territoriali, non può non tenere conto delle funzioni legislative in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale conferite alle Regioni, nonché delle funzioni amministrative conferite, in queste materie, agli Enti Locali, stante la possibile interferenza con le suddette funzioni di alcuni dei compiti assegnati all'organo collegiale.

E tale composizione rivela, altresì, una evidente incongruità con il sistema dell'amministrazione pubblica costruito dalle cc.dd. riforme Bassanini ed anche un contrasto con l'idea di fondo che ha mosso la riforma.

Non vi è dubbio, infatti, che la composizione dell'organo collegiale sembra sottendere la volontà di accentrare piuttosto che di decentrare: lo Stato (anzi, più precisamente, la componente di derivazione statale), nel caso di specie, è posto in posizione di supremazia rispetto agli altri livelli di governo, con la conseguente possibilità di un intervento "autoritario". Peraltro, se così è, allora si potrebbe addirittura paventare una violazione dell'art. 114 della Costituzione in conseguenza della violazione del principio di pari dignità costituzionale dei livelli di governo. E a ciò non osta la previsione dell'art. 1, comma 3, lett. q) della legge n. 59 del 1997, poiché, se è vero che l'organizzazione del sistema scolastico è esclusa dalle materie conferite alle Regioni (previsione, questa, confermata dalla riforma costituzionale che conserva in capo alla potestà esclusiva statale la disciplina dell'organizzazione scolastica), è altresì vero che le funzioni assegnate al Consiglio Superiore, o almeno alcune di esse, interferiscono con le competenze in materia di istruzione conferite dalla Costituzione alle Regioni in via concorrente.

Se ciò non bastasse, si aggiunga che, per quanto riguarda le funzioni, il Consiglio Superiore più che un organo "*di garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione*", si riduce ad un mero organo tecnico e consultivo del Ministro e, a ben vedere, da questo punto di vista, ben poco si differenzia dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, disciplinato dagli artt. 23 e seguenti del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Anzi, mettendo a confronto la declaratoria delle funzioni, esse sono pressoché identiche poiché anche il Consiglio Nazionale, che è qualificato espressamente quale organo tecnico di supporto all'azione amministrativa del Ministero, svolge essenzialmente funzioni consultive, formulando pareri, facoltativi o obbligatori, espressamente richiesti dall'Amministrazione o pronunciati di propria iniziativa.

Le medesime considerazioni valgono per i Consigli Regionali dell'Istruzione. Si tratta di organi che dovrebbero essere istituiti presso ogni ufficio scolastico regionale e che hanno essenzialmente funzioni consultive e di supporto per l'amministrazione periferica statale. L'art. 3 del D.Lgs. n. 233, infatti, dispone che tali Consigli esprimano pareri obbligatori con riferimento, tra le altre, all'autonomia delle istituzioni scolastiche, all'attuazione delle innovazioni concernenti gli ordinamenti didattici, al reclutamento e mobilità del personale scolastico, alla individuazione degli organici funzionali d'istituto, alla distribuzione dell'offerta formativa, all'integrazione tra istruzione e formazione professionale.

Ebbene, ciò che lascia perplessi è che, nonostante tale organo consultivo dovrebbe essere deputato a fornire pareri anche su materie che, secondo il nuovo riparto di competenze individuato dalla Costituzione, sono appannaggio della legislazione regionale esclusiva (istruzione e formazione professionale), tra i componenti dell'organo collegiale non figurano rappresentanze delle Regioni e, tantomeno, degli enti territoriali. I Consigli, infatti, sono costituiti: dai presidenti dei consigli scolastici locali; da componenti eletti dalla rappresentanza del personale della scuola statale nei consigli scolastici locali, da tre componenti eletti dai rappresentanti delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute nei Consigli locali, nonché da cinque rappresentanti designati dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Inoltre, del Consiglio fa parte di diritto il dirigente dell'ufficio periferico regionale.

Sia consentito, inoltre, sollevare un ulteriore dubbio di costituzionalità della disposizione ora analizzata, con riferimento ad una delle materie oggetto dei pareri obbligatori dei Consigli regionali, ovvero quella della integrazione tra istruzione e formazione professionale. Ed in effetti, è noto che la materia della formazione professionale rientra tra le competenze esclusive della Regione e, dunque, ad essa spetta l'esercizio delle

funzioni normative ed amministrative in materia o, comunque, ad un organo a carattere amministrativo che sia, se non emanazione, quantomeno rappresentativo del livello di governo cui spetta la prerogativa costituzionalmente garantita, evidentemente secondo le direttive normativamente fissate dalla legislazione regionale. Ebbene, la disposizione che istituisce i Consigli Regionali dell'Istruzione consente ad un mero organo amministrativo (tecnico), attraverso un parere obbligatorio relativo all'integrazione tra istruzione e formazione professionale, di incidere sostanzialmente sulla materia della formazione professionale e, dunque, su un ambito di competenza legislativa costituzionalmente garantito. Un organo tecnico che, peraltro, non è rappresentativo del livello di governo cui la competenza è attribuita, ma che può definirsi come mero organo tecnico di supporto dell'amministrazione statale periferica. Senza contare che i destinatari del parere obbligatorio sono gli organi periferici dell'amministrazione statale, ovvero, ancora una volta, organi riferibili al livello di governo statale, privo di competenza nella materia della istruzione e formazione professionale.

Ma non basta. In effetti, le medesime considerazioni, con alcuni distinguo riferibili alla circostanza che sono presenti all'interno dell'organo rappresentanti delle istituzioni scolastiche, valgono per una ulteriore "incursione" in un ambito di competenze estraneo al livello di governo statale. Si tratta, in particolare, dei pareri obbligatori in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, autonomia che, come è noto, è costituzionalmente garantita in favore delle istituzioni stesse.

Anche in questo caso, dunque, è lecito dubitare della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 3 del D.Lgs n. 233, non solo a causa della non conformità della disposizione stessa alla delega di cui all'art. 21, comma 15, della Legge n. 59 del 1997, che, come già in precedenza evidenziato, impone al legislatore delegato di valorizzare l'apporto delle diverse componenti del sistema scolastico, ma anche in ragione della violazione del nuovo assetto delle competenze dell'istruzione e della formazione professionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il disegno organizzativo del D.Lgs. n. 233 dovrebbe completarsi con i Consigli Scolastici Locali, organi consultivi che dovrebbero sostituire i consigli scolastici distrettuali e provinciali e che *"sono istituiti in corrispondenza delle articolazioni territoriali dell'amministrazione periferica, previa intesa con le regioni e gli enti locali assunta nelle apposite sedi di concertazione di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"*. Tali organi, che durano in carica tre anni, hanno competenze consultive e propositive, nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica e delle istituzioni scolastiche autonome, tra le altre, in merito all'attuazione dell'autonomia, all'organizzazione scolastica sul territorio di riferimento, all'edilizia scolastica, alle reti di scuole, all'adempimento dell'obbligo di istruzione e formazione, al monitoraggio dei bisogni formativi sul territorio, al censimento delle opportunità culturali e sportive offerte ai giovani.

Ed anche in questo caso la loro composizione non tiene conto del necessario principio di partecipazione di tutti i livelli di governo ai fini del raccordo e della concertazione, nonostante essi si occupino anche di materie di competenza delle regioni e delle autonomie locali.

Come è stato in precedenza anticipato, il D.Lgs. n. 233 del 1999 non ha mai ricevuto attuazione e, dunque, ad oggi gli organi collegiali territoriali sono ancora quelli disciplinati dal D.Lgs. n. 279 del 1994, ovvero il

Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, i Consigli Scolastici Provinciali ed i Consigli Scolastici Distrettuali.

La sensazione è che la riforma degli organi collegiali territoriali del sistema scolastico non sia mai decollata proprio in ragione dei numerosi dubbi sulla sua costituzionalità e sulla non conformità ai principi contenuti nella Legge di delega. Non conformità di cui ha avuto immediata contezza il legislatore che, per ben due volte, ha conferito una nuova delega al Governo avente ad oggetto l'adozione di decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti già emanati, sottolineando la necessità di attenersi ai principi e criteri direttivi indicati nel comma 15, art. 21, della Legge 15 marzo 1997 n. 59. E ciò indubbiamente anche alla luce dell'approvazione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito dignità costituzionale al sistema delineato dalla riforma Bassanini.

Vi è da dire, a tal proposito, che il Governo, in attuazione della delega conferita con l'art. 7, Il comma, della Legge 6 luglio 2002 n. 137, aveva approvato uno schema di decreto legislativo che, tuttavia, non ha superato l'esame della Conferenza Unificata la quale, nella seduta del 15 gennaio 2004, ha chiesto il ritiro del provvedimento ritenendolo non emendabile. Significative sono le ragioni per le quali la Conferenza ha bocciato il provvedimento approvato dal Governo e che possono sintetizzarsi nella circostanza che esso, pur esercitando legittimamente invocata la competenza legislativa per una disciplina di principio sugli organi collegiali territoriali, non teneva conto né della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, né di quella esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, né, infine, delle competenze amministrative degli enti locali, *"emanando norme prescrittive sulle modalità di rapporto fra le scuole, le Regioni e gli Enti Locali e prefigurando addirittura forme di rappresentanza delle Regioni e degli Enti Locali medesimi all'interno di organi collegiali territoriali della scuola"*.

Inoltre, anche nel richiamato schema di decreto delegato, gli organi collegiali non vengono individuati quali sedi di confronto e coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, titolari di competenze legislative ed amministrative costituzionalmente garantite, che operano nel *"servizio istruzione"* e che, in base all'art. 114 della Costituzione, hanno pari dignità costituzionale.

D'altro canto, la mancata attuazione della riforma degli organi territoriali contenuta dal D.Lgs. n. 233 del 1999 fa sì che, allo stato, gli organi collegiali territoriali del sistema nazionale di istruzione, essendo stati disegnati sulla scorta di un modello di amministrazione totalmente incompatibile con quello delineato dalla riforma Bassanini prima e dalla riforma del Titolo V poi, e non tenendo dunque in alcun conto del nuovo assetto dei livelli di governo, non costituiscano una sede di concertazione.

E ciò in palese violazione soprattutto dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche che, non rappresentate a livello del sistema delle Conferenze (A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001), dovrebbero trovare negli organi territoriali collegiali l'unica sede in cui poter far valere le prerogative ad esse conferite dalla riforma dell'organizzazione amministrativa ed ancor prima dalla Costituzione. Non vi è dubbio, infatti, che, se pure nella composizione degli organi territoriali di cui al D.Lgs. n. 274 del 1999 sono contemplati rappresentanti delle istituzioni scolastiche, le funzioni, giocoforza limitate rispetto al nuovo assetto di competenze, non consentono alle istituzioni stesse di esprimere pienamente la loro autonomia.

Paradossalmente, dunque, sarebbe stato forse più opportuno dare attuazione alla riforma degli organi territoriali di cui al D.Lgs n. 233 del 1999, poiché probabilmente ciò avrebbe comportato un interessamento da parte della Corte Costituzionale, con la presumibile riaffermazione da parte del Giudice delle Leggi delle prerogative costituzionali di ciascun livello di governo e della necessità di applicazione del principio di leale collaborazione anche in tema di organizzazione amministrativa del sistema di istruzione, principio palesemente violato dalle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 233 citato.