

**Deliberazione n. 12/2009/P**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo**

**e delle Amministrazioni dello Stato**

**nell'adunanza dell'11 giugno 2009**

\* \* \* \*

**Visto** il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

**vista** la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

**visto** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

**visto** l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

**visto** l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

**visto** il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

**visto** il DPR 20.3.2009 concernente il Regolamento recante la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione;

**vista** la nota prot. n. 184 del 29 maggio 2009 con la quale il Consigliere delegato dell'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei Beni culturali, ha richiesto il

deferimento alla sede collegiale dell'atto sopra citato;

**vista** l'ordinanza in data 1° giugno 2009, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 11 giugno 2009 il Collegio della Sezione centrale di controllo di legittimità per l'esame della questione proposta;

**vista** la nota n. 128/P del 3 giugno 2009 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e delle finanze e al Ministro per i rapporti con le Regioni;

**udito** il relatore Consigliere dott. Vittorio Giuseppone;

**interventuti** i rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dott. Tito Varrone e dott. Giuseppe Cosentino, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, dott. Giuseppe Lucibello e dott.ssa Rita Cicchiello e del Ministro per i rapporti con le Regioni, dott.ssa Ermenegilda Siniscalchi.

**Ritenuto in**

## **F A T T O**

Con DPR 20.3.2009 è stato adottato - ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988 - il "Regolamento sulla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione, emanato ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Con rilievo istruttorio n. 146 in data 29 aprile 2009, l'Ufficio di

controllo ha preliminarmente rilevato che il Regolamento - ponendosi come provvedimento di attuazione del Piano programmatico di interventi previsto dal comma 3 del suddetto art. 64 - presuppone, come antecedente giuridico formale ma necessario, l'adozione del predetto Piano (disponibile nel carteggio allegato solo come mero schema) con sottoposizione a controllo preventivo, ai sensi del c. 1 - lett. c) - dell'art. 3 della legge 14.1.1994, n. 20.

E' stato inoltre rilevato che non emergono dal provvedimento le motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione a non tenere conto dei pareri obbligatori del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e della Conferenza Unificata delle Regioni.

Con riferimento ai singoli articoli, è stato poi osservato:

- art. 2: detta disposizioni in merito alla scuola dell'infanzia, mentre il criterio direttivo di cui all'art. 64 - c. 4, lett. d) - riguarda esclusivamente la rimodulazione dell'organizzazione didattica della scuola primaria;
- art. 4: dal Piano programmatico emerge che va privilegiata, ai sensi del decreto-legge n. 137/2008, convertito in legge n. 169/2008, l'attivazione di classi affidate ad un unico docente con orario di 24 ore settimanali, ferma restando la possibilità di una più ampia articolazione del tempo-scuola, tenuto conto della richiesta delle famiglie e nel rispetto dell'autonomia scolastica. Il riferimento al DPR n. 275 del 1999 (Regolamento sull'autonomia scolastica), pur richiamato in premessa, di fatto sembrerebbe ignorato e/o contraddetto. Il Ministero non si limita ad assegnare alle scuole un organico di docenti sulla base del tempo-

scuola che si intende effettuare, ma indica anche il modello didattico-organizzativo da adottare (il maestro unico). Al contrario il Regolamento sull'autonomia scolastica, prevede la competenza esclusiva delle scuole nello stabilire le modalità di impiego dei docenti (organizzazione didattica, suddivisione degli insegnamenti e degli ambiti disciplinari, ecc.);

- art. 4, comma 3: dispone che, ai sensi dell'art. 4 - c. 1 - del decreto-legge n. 137/2008, convertito in legge n. 169/2008, le istituzioni scolastiche costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di 24 ore settimanali, senza provvedere alla copertura delle maggiori spese necessarie a retribuire le ore aggiuntive rispetto all'orario d'obbligo.

Alle prefate osservazioni è stato controdedotto quanto appresso.

Con riferimento alla mancata emissione di un provvedimento formale di adozione del Piano programmatico di cui al comma 3, dell'art. 64, della legge n. 133/2008 e mancata sottoposizione dello stesso al controllo preventivo, l'Amministrazione ritiene che il Piano non rientri in alcuna delle fattispecie di cui all'art. 3, comma 1, legge 20/1994, perché gli effetti con rilevanza esterna - tra l'altro non comportanti spese ma economie strutturali - discendono solo dai successivi Regolamenti - essi, sì, soggetti a controllo della Corte - e non dall'atto "politico" Piano programmatico, per il quale non è previsto dalla legge alcun formale atto approvativo. Al riguardo aggiunge che il Piano ha in ogni caso avuto riconoscimento formale con la lettera 4 settembre 2008 a firma del Ministro dell'Istruzione, indirizzata al Ministro dell'Economia, recante la

trasmissione del Piano sulla quale detto Ministro ha fornito il proprio concerto.

Peraltro l'Amministrazione ha rappresentato che qualora questa interpretazione non fosse condivisa, l'esame di detto Piano potrebbe essere effettuato come atto presupposto del Regolamento. Ciò anche al fine di assicurare, secondo il principio della salvezza degli atti amministrativi, gli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'art. 64 con tempi strettissimi rispetto alle procedure indicate.

In merito all'assenza di motivazioni che hanno indotto a non tener conto dei pareri del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e della Conferenza Unificata delle Regioni, l'Amministrazione richiama le circolari del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 1.1.26/10888/9.92 in data 20.4.2001 e n. 1, in data 2.5.2001, in base alle quali non sarebbero previsti specifici obblighi di motivazione "per il parere della Conferenza Unificata o, ancora di più, per organi consultivi specifici, i cui pareri non siano vincolanti".

Per quanto riguarda l'osservazione concernente l'inclusione nel Regolamento della scuola dell'infanzia, il Dicastero, con articolata replica, sostiene, in sintesi, che il suo inserimento risponde ad una precisa istanza di ordinamento, nella considerazione che il più volte citato art. 64 prefigura il riordino del sistema scolastico nel suo complesso e che tale ambito di scolarità è parte integrante di questo, ponendosi in stretta interazione con la scuola primaria, anche per effetto della introduzione dell'istituto degli anticipi.

Sostiene altresì l'Amministrazione che i criteri indicati dal comma

4 dell'art. 64 non avrebbero carattere prescrittivo e tassativo. Detti criteri, per la loro valenza generale, hanno invece ambiti di applicazione estesi e flessibili, anche alla luce di quanto previsto dal comma 3 nella parte in cui recita "predispone .... un Piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico".

Inoltre, relativamente alle osservazioni concernenti l'art. 4 del Regolamento de quo, l'Amministrazione sottolinea che il modello del docente unico - di cui al d.l. n. 137/2008, convertito in legge n. 169 del 30 ottobre 2008 - viene sì indicato come modello da privilegiare nell'ambito delle possibili articolazioni del tempo-scuola, ma pur sempre "tenuto conto della richiesta delle famiglie e nel rispetto dell'autonomia scolastica". In sostanza, l'indicazione del modello non avrebbe alcun carattere prescrittivo, lasciando piena libertà alle scuole di strutturare orari e assetti didattico-organizzativi secondo la propria programmazione e valutazione.

Per ciò che concerne la mancata copertura della spesa per le ore aggiuntive da retribuire in dipendenza dell'attivazione del modello dell'insegnante unico rispetto all'orario d'obbligo di insegnamento, l'Amministrazione chiarisce che la retribuzione di tali ore aggiuntive dovrà essere definita con apposita sequenza contrattuale, tenendo anche conto delle economie che si determineranno automaticamente in ciascuna classe che attua il "maestro unico".

Le esposte controdeduzioni non sono apparse al magistrato

istruttore idonee a superare tutte le perplessità manifestate dall'Ufficio nella richiamata nota di rilievo.

La prima osservazione può essere superata aderendo alla tesi per la quale il Piano programmatico - quale atto presupposto del Regolamento - può formare oggetto di controllo congiunto con il Regolamento.

Alcune riserve permangono invece in ordine alla sua formale adozione, non potendosi considerare lo scambio di note tra il Ministro dell'Istruzione ed il Ministro dell'Economia (cfr. note n. 6694 in data 04.9.2008 e n. 18154 del 09.9.2008) quali incumbenti utili ad assolvere correttamente tale formalità.

Ritiene del pari superabili, per le convincenti argomentazioni esplicitate dall'Amministrazione nella nota di replica, le perplessità mosse in ordine all'attivazione di classi affidate ad un unico docente ed al rinvio della copertura della spesa per le ore aggiuntive rispetto all'orario d'obbligo di cui all'art. 4.

Viceversa, il magistrato istruttore considera non appagante la risposta dell'Amministrazione sia per ciò che concerne l'assenza di motivazioni che hanno indotto a non tener conto dei pareri obbligatori del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e della Conferenza Unificata delle Regioni, sia per aver incluso nel Regolamento la scuola dell'infanzia.

In merito alla prima questione il riferimento che l'Amministrazione fa alle due circolari a suo tempo emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri (risalenti entrambe al 2001), per

ritenersi esonerata dall'obbligo di motivazione per il parere della Conferenza Unificata o, ancor di più, per organi consultivi specifici, appare superato dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 dove - al punto 3.4, c. 4 recita " Si ricorda, infine, che tutti i pareri formalmente acquisiti devono essere espressamente indicati nella premesse del provvedimento, nelle quali, nei casi di maggiore rilevanza e per pareri obbligatori, andranno anche indicati i motivi del mancato adeguamento del testo ad osservazioni formulate dagli organi consultivi".

Per ciò che concerne infine l'inclusione nell'atto regolamentare all'esame della scuola dell'infanzia al di fuori del criterio direttivo di cui all'art. 64, comma 4, lett. d) della più volte citata legge n. 133/2008, ritiene debole la tesi dell'Amministrazione secondo cui i criteri ivi dettati non avrebbero carattere prescrittivo e tassativo, bensì, per la loro valenza generale, ambiti di applicazione estesi e flessibili.

Infatti l'atto normativo in esame ha natura di Regolamento delegato di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, per cui la legge di autorizzazione fissa i criteri che presiedono all'esercizio del potere regolamentare, dettando le norme generali regolatrici della materia.

L'art. 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assolve a tale finalità, dettando per la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico una serie di criteri tra i quali - per quanto qui interessa - la "rimodulazione dell'attuale

organizzazione didattica della scuola primaria, ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.

Ritenendo pertanto di non poter superare tutte le perplessità evidenziate nel foglio di rilievo n. 146 del 29 aprile 2009, il Magistrato istruttore, di intesa con il Consigliere delegato, ha chiesto il deferimento dell'atto all'organo collegiale.

In data 8 giugno 2009 l'Amministrazione ha fatto pervenire nota con la quale - in merito alla mancata sottoposizione a controllo preventivo del Piano programmatico - ribadisce che, ove ritenuto necessario, detto Piano può formare oggetto di esame in uno con il Regolamento quale atto ad esso presupposto.

In merito all'assenza di motivazioni che hanno indotto a non tener conto dei pareri espressi dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e della Conferenza Unificata, rappresenta che la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri richiamata dall'Ufficio è stata pubblicata in data 8 aprile 2009, ossia in epoca di gran lunga successiva al momento in cui è stato formalmente avviato il procedimento.

Per quanto concerne, infine, l'inserimento nel provvedimento della scuola dell'infanzia, ritiene che l'art. 64 e le indicazioni fornite nel Piano programmatico (pag. 5, ultimo capoverso e pag. 7, secondo capoverso) concorrano a far ritenere che la materia della “revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico” non possa non comprendere, in una interpretazione

sistematica, anche la scuola dell'infanzia.

Nel sottolineare - peraltro - l'aspetto puramente ricognitivo dell'art. 2 del Regolamento, l'Amministrazione chiede in via principale l'ammissione al visto dell'atto ed in via del tutto subordinata l'ammissione parziale, con esclusione, per l'appunto, del predetto art. 2.

In data odierna è pervenuta nota a firma del Ragioniere generale dello Stato, con la quale sostanzialmente vengono ribadite le argomentazioni poste a sostegno del provvedimento formulate dall'Amministrazione e viene altresì posto in rilievo come il regolamento in esame sia nel complesso coerente con l'impianto normativo di cui all'art. 64 della Legge n. 133/2008, tenuto conto anche della complessa articolazione dell'intero processo di riordino in relazione alla brevità dell'arco temporale di riferimento (triennio 2009/2011), in cui è necessario realizzare, nel rispetto di una obbligata tempistica, i prescritti obiettivi, anche ai fini degli effetti finanziari di cui all'art. 64, comma 6, della citata Legge n. 133/08 che, qualora disattesi, altererebbero fortemente l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica già a decorrere dall'attuale esercizio finanziario 2009.

All'odierna adunanza gli intervenuti rappresentanti delle Amministrazioni hanno confermato quanto esposto nelle memorie inviate alla Corte.

## **DIRITTO**

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del DPR 20.3.2009 con il quale è stato adottato - ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni

dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - il Regolamento sulla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione.

A seguito dell'istruttoria dell'Ufficio di controllo e valutate le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione, permangono dubbi di legittimità - come meglio precisato in narrativa - su di un triplice ordine di questioni.

La prima attiene alla possibilità di considerare formalmente adottato il Piano programmatico per effetto del solo carteggio intercorso tra il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

La seconda questione concerne l'assenza nelle premesse del Regolamento delle motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione a non tener conto dei pareri espressi dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e della Conferenza Unificata delle Regioni.

La terza questione attiene all'inserimento nel provvedimento di disposizioni in merito alla scuola dell'infanzia, mentre il criterio direttivo di cui all'art. 64 - c. 4, lett. d) - riguarda esclusivamente la rimodulazione dell'organizzazione didattica della scuola primaria.

In merito alla prima questione la Sezione ritiene condivisibili le perplessità formulate dall'Ufficio in ordine alla mancata formale adozione del Piano programmatico, non potendo considerare lo scambio di note tra il Ministro dell'Istruzione ed il Ministro dell'Economia quali incumbenti esauritivi ad assolvere correttamente tale formalità.

Tant'è che il documento allegato viene definito "schema di Piano

programmatico" ed è privo di sottoscrizioni.

Osserva, peraltro, il Collegio che l'undicesimo "visto" del D.P.R. all'esame fa riferimento al predetto documento datato 4 settembre 2008, elevando quindi lo "schema" di cui sopra al rango di Piano programmatico, in conseguenza delle sottoscrizioni apposte in calce al Regolamento dai due Ministri competenti alla predisposizione dello stesso, ponendo quindi in essere il concerto previsto dal 3° c. dell'art. 64 del d.l. 112/2008.

In tal modo viene attuata la sanatoria del provvedimento invalido attraverso il riconoscimento, in via di convalida, della sua legittimità.

Trattandosi peraltro di atto di programmazione comportante spese, resta ferma la necessità della sua sottoposizione a controllo preventivo ai sensi del c. 1 - lett. c) - dell'art. 3 della legge 14.1.1994, n. 20, per cui, aderendo alla richiesta dell'Amministrazione, esso forma oggetto di esame in uno con il Regolamento in epigrafe.

In merito alla seconda questione il Collegio prende atto che l'Amministrazione - nell'adottare il provvedimento - non poteva tener conto della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009, pubblicata in G.U. 8 aprile 2009, essendo il complesso iter procedimentale di redazione del Regolamento iniziato molto prima.

Rileva peraltro che la necessità di motivazione - qualora si proceda in dissenso di un parere obbligatorio come, nel caso di specie, è quello della Conferenza Unificata delle Regioni - discenda dai principi generali, per cui tale necessità permane.

Pur tuttavia l'Amministrazione puntualizza che nelle premesse

del decreto ha richiamato espressamente la posizione della Conferenza Unificata nella seduta del 28 gennaio 2009, nel corso della quale sono stati valutati gli esiti del confronto svoltosi nel corso delle riunioni preparatorie di carattere eminentemente tecnico.

Ebbene, la delibera assunta dalla Conferenza all'esito della predetta seduta dà puntualmente conto delle modifiche emendative richieste dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UNCCEM, della posizione assunta in relazione a ciascuna di esse, con l'esplicitazione delle ragioni poste a fondamento dell'accoglimento, ovvero della reiezione di ciascuna delle proposte, e del parere negativo espresso proprio in ragione del loro recepimento parziale.

Ritiene pertanto il Collegio che il richiamo del verbale nelle premesse del decreto concernente la seduta in cui la Conferenza ha espresso il proprio parere vale, da un lato, a dare atto della circostanza che si è provveduto a sentire la stessa e, dall'altro, a chiarire le ragioni già espresse in detta sede per le quali non si potevano recepire in toto le proposte emendative formulate.

In ultimo, per quanto attiene alla terza questione, rileva il Collegio che la scuola dell'infanzia - ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 - costituisce a tutti gli effetti parte dell'attuale assetto ordinamentale del sistema scolastico, ragion per cui il suo mancato inserimento in un Regolamento di delegificazione destinato ad innovare al predetto sistema avrebbe potuto deporre a favore della sua esclusione dal complessivo ciclo di istruzione.

Inoltre il riordino dell'assetto ordinamentale del sistema

scolastico richiede una riorganizzazione coerente delle “Indicazioni per il curriculum” della scuola dell’infanzia e del primo ciclo, tra di loro strettamente connesse, ai fini di una ricognizione esaustiva della disciplina di ciascun ordine di studio, ivi compresa la scuola dell’infanzia.

Va infine rilevato che dalla lettura sistematica dell’art. 64 si evince con estrema chiarezza che il legislatore, nella consapevolezza di aver fissato un obiettivo destinato ad avere notevoli ricadute sul sistema, non ha inteso tralasciare alcuna linea di intervento, da un lato operando il necessario riassetto del settore nel suo complesso, dall’altro mantenendo l’equilibrio fra i vari segmenti che concorrono a formare l’intero percorso scolastico.

**P. Q. M.**

ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe.

L’estensore

(Vittorio Giuseppone)

Il Presidente

(Fabrizio Topi)

**Depositata in Segreteria il 2 luglio 2009**

Il Dirigente

(dott.ssa Paola Lo Giudice)