



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 1 dicembre 2016

NUMERO AFFARE 02155/2016

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “*integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

LA SEZIONE

Vista la nota del 18 novembre 2016, prot. n. 5059, di trasmissione della relazione del 15 novembre 2016, pervenuta alla segreteria della Sezione il 21 novembre 2016, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota del 18 novembre 2016, prot. n. 5059, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in epigrafe, recante “*integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 88, concernente il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

In relazione al precitato schema di decreto il Ministero proponente ha evidenziato, in via preliminare, che il Tar per il Lazio, con la sentenza n. 3527 dell'8 aprile 2013, ha proceduto ad annullare - in accoglimento del ricorso n.r.g. 5836 del 2010, proposto dal sindacato Snals-Confsal (Sindacato autonomo lavoratori della scuola) - il regolamento relativo agli Istituti tecnici di cui al citato d. P.R. 15 marzo 2010, n. 88, nella parte in cui all'art. 5, comma 1, lett. b), determina, senza indicazione dei criteri, una riduzione dell'orario complessivo annuale per gli Istituti tecnici.

Il succitato sindacato, ritenendo che l'Amministrazione non avesse “*minimamente ottemperato alla sentenza*” del Tar, presentava un ricorso per ottemperanza al giudicato (n.r.g. 7363 del 2014).

Il ricorso veniva accolto dal giudice adito con la sentenza n. 6438 del 2015, con la quale è stato nominato un commissario *ad acta* - nella persona del direttore generale per gli ordinamenti scolastici e per la valutazione del sistema nazionale d'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università della ricerca - al fine di procedere alle necessarie integrazioni al regolamento *de quo*.

La sentenza, inoltre, allo scopo d'indicare il possibile contenuto dei criteri con i quali dovrebbe essere integrato il Regolamento impugnato (ed altro regolamento contestualmente oggetto di impugnazione: v. *infra*) - e precisando di non voler arrivare a sostituirsi alla Amministrazione - ha osservato che, ad esempio, il contenuto delle note con le quali annualmente il Ministero individua le cosiddette

"classi atipiche" di materie potrebbe confluire nel Regolamento in guisa di criteri di determinazione delle riduzioni di orario".

Al fine di ottemperare alla sentenza da ultimo citata il dicastero proponente ha, quindi, predisposto lo schema di regolamento in esame, volto a *“rendere trasparenti e a formalizzare i criteri che hanno portato alla definizione degli orari del nuovo ordinamento degli Istituti tecnici di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b)”*.

Lo schema è composto da due articoli e, segnatamente: dall'articolo 1 (*“Criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti tecnici”*) che introduce un comma 1 bis all'art. 5 del d. P.R. n. 88 del 2010, recante i criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti tecnici, e che prevede delle ulteriori modifiche di coordinamento al succitato d. P.R.; e dall'articolo 2 (*“Disposizioni finali”*), che dispone che continueranno ad applicarsi le disposizioni di cui al medesimo d. P.R. n. 88 del 2010 per quanto non previsto dal presente schema, il quale entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il dicastero referente ha, altresì, riferito di aver proceduto all'individuazione dei succitati criteri attraverso una ricostruzione *“dell'iter concettuale e logico che ha presieduto l'emanazione del suddetto regolamento”* e tenendo conto *“dei materiali di lavoro realizzati dalle apposite commissioni di esperti - primo fra tutti il documento «Persona, tecnologie, professionalità» - dei contributi acquisiti dalle parti sociali e dagli stakeholder coinvolti, delle relazioni illustrative presentate ai vari soggetti istituzionali coinvolti per la relativa approvazione e di ogni altro supporto idoneo allo scopo”*.

L'Amministrazione ha infine comunicato di aver inserito il criterio di cui alla lettera h) del nuovo comma 1 bis dell'art. 5, proprio al fine di ottemperare a quanto *“suggerito”* dal Tar in via esemplificativa tramite la sentenza precedentemente citata.

In relazione all'iter seguito dall'Amministrazione per la predisposizione del decreto in esame, la medesima Amministrazione ha evidenziato di aver sottoposto lo

schema *de quo* alla procedura di approvazione prevista dall'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988 - atteso che il regolamento di cui al d. P.R. n. 88 del 2010, oggetto delle modifiche recate dal presente decreto, è stato approvato secondo tale *iter* - e di aver acquisito, sullo schema approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 10 agosto 2016, il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui alla nota del 15 luglio 2016, prot. n. 9357, nonché il parere della Conferenza Unificata, espresso nella seduta del 29 settembre 2016, e quello del Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI), formulato nella seduta del 4 ottobre 2016.

Inoltre, il dicastero proponente ha proceduto - contestualmente alla predisposizione dello schema in esame, volto ad integrare il citato d. P.R. n. 88 del 2010 - a predisporre anche un decreto finalizzato ad integrare il d. P.R. n. 87 del 2010, di contenuto sostanzialmente identico a quello del d. P.R. n. 88 del 2010, ma concernente gli istituti professionali. E ciò in considerazione del fatto che anche il citato d. P.R. n. 87 del 2010 è stato oggetto sia di parziale annullamento, per identici vizi e con le medesime motivazioni, da parte della sentenza del Tar per il Lazio n. 3527 del 2013, sia della sentenza di ottemperanza n. 6438 del 2015, recante su di esso le medesime statuizioni di esecuzione poste con riferimento al d. P.R. n. 88 del 2010.

Infine, lo schema di decreto in esame ha ottenuto il visto di conformità (la cosiddetta "*bollinatura*") dalla Ragioneria generale dello Stato e risulta corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Considerato.

2. Lo schema di decreto in esame, come in precedenza esposto, è volto ad introdurre alcune "*integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 88, concernente il riordino degli istituti tecnici...*" e, segnatamente, a individuare i

criteriche hanno portato alla definizione degli orari del nuovo ordinamento degli Istituti tecnici di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) del medesimo d. P.R., in ossequio a quanto statuito dal Tar per il Lazio con la sentenza n. 6438 del 2015.

3. Tanto premesso, la Sezione, per quanto concerne l'*iter* che ha preceduto la predisposizione dello schema in esame, ritiene, sotto un primo profilo, che la decisione di procedere all'individuazione dei succitati criteri attraverso la ricostruzione "*dell'iter concettuale e logico che ha presieduto all'emanazione*" del d. P.R. n. 88 del 2010 - oggetto delle modifiche ed integrazioni previste dallo schema all'esame - risulti conforme a criteri di logicità e razionalità mentre, sotto un secondo profilo, non può che condividere la scelta di sottoporre il decreto in esame al medesimo *iter* attraverso il quale è stato approvato il citato decreto n. 88 del 2010, ovvero quello previsto dall'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, in conformità con quanto disposto dalla norma in base alla quale è stato adottato il d. P.R. oggetto delle integrazioni in esame, ovvero l'art. 64, comma 4 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

La disposizione da ultimo citata, inoltre, prevede espressamente che il decreto relativo al riordino degli istituti tecnici deve essere adottato "*ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze*" come, peraltro, confermato dallo stesso dicastero proponente con la relazione in epigrafe. In relazione a tale circostanza la Sezione non può esimersi dal constatare che dalla documentazione depositata presso la segreteria della Sezione stessa non emerge l'esistenza di un vero e proprio concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, viceversa richiesto dalla succitata disposizione: in atti vi è, infatti, soltanto una nota del 15 luglio 2016, prot. n. 9357, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, con la quale quest'ultimo rileva di "*non avere osservazioni da formulare*" sullo schema in esame.

Orbene, come più volte sottolineato dalla Sezione, il concerto del Ministro è qualcosa di sostanzialmente diverso da quanto si afferma nella nota da ultimo citata in quanto, con il concerto, il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto, conseguentemente, può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro, e non sotto la forma di semplice nulla osta, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del provvedimento normativo in esame - è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca tale concerto prima di sottoporre il decreto stesso all'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri.

A quanto precede deve, inoltre, aggiungersi che il dicastero proponente, nell'ambito del procedimento prodromico alla stesura del decreto *de quo*, ha correttamente acquisito, in ossequio a quanto previsto dalla disposizione legislativa di cui al citato art. 64, comma 4 del d.l. n. 112 del 2008, i pareri della Conferenza Unificata, che ha formulato il proprio favorevole avviso nella seduta del 29 settembre 2016, e del Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI), espresso nella seduta del 4 ottobre 2016.

Il CSPI, tramite il parere da ultimo citato - *“pur riconoscendo le difficoltà del MIUR ... di dover formulare i criteri che avrebbero dovuto conformare la nuova realtà degli Istituti tecnici e professionali ... e che medio tempore si è già realizzata”* - si è espresso in senso critico relativamente alle modifiche recate dal presente decreto, formulando alcune specifiche osservazioni concernenti il contenuto dei criteri enucleati dallo schema *de quo*.

4. Per quanto concerne il merito del decreto in esame la Sezione, in via preliminare, ritiene opportuno evidenziare che la valutazione relativa alla conformità di quest'ultimo a quanto disposto dalla sentenza del Tar per il Lazio n. n. 6438 del 2015 non esclude né limita le competenze riservate dall'art. 114,

comma 6 c.p.a. al giudice dell'ottemperanza, qualora adito dai soggetti a ciò legittimati.

Tanto premesso, la Sezione ritiene, sempre con riferimento al contenuto del decreto in esame, che i criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti tecnici, recati dall'art. 1, comma 2 del decreto in esame, non risultano né illogici né irragionevoli poiché dai medesimi è possibile desumere - al di là della loro formulazione non sempre chiara - le ragioni che potrebbero giustificare la decurtazione dell'orario complessivo annuale degli Istituti tecnici prevista dal precitato art. 5 del d.P.R. n. 88 del 2010.

Detti criteri, pertanto, rientrano nella discrezionalità tecnica demandata al dicastero proponente nella materia *de qua*, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la Sezione non ha specifici rilievi da formulare.

Per quanto concerne i rilievi formulati dal CSPI con il parere reso nella seduta del 4 ottobre 2016 - volti ad evidenziare che i precitati criteri non sarebbero adeguati a giustificare *ex post* la decurtazione dell'orario annuale avvenuta con il riordino del 2010 - la Sezione rileva che le predette osservazioni impongono nel merito delle scelte compiute dal dicastero proponente e quantomeno parzialmente nell'ambito di competenza del Giudice dell'ottemperanza.

Tuttavia - in considerazione della delicatezza della materia e del contenzioso amministrativo che sulla stessa si è registrato - la Sezione ritiene opportuno invitare l'Amministrazione a valutare le osservazioni formulate dal CSPI ed in particolare quelle volte a esplicitare con maggior precisione i criteri di cui alle lettere a), e) ed f) dell'art. 1, comma 2 del decreto *de quo*, al fine di precisare la portata dispositiva dei parametri ivi indicati prima della sua approvazione definitiva o quantomeno, come richiesto dal CSPI stesso, nell'ambito del riordino della materia in esame ai sensi della legge di delega n. 107 del 2015.

5. Pertanto, alla stregua delle suesposte considerazioni, la Sezione ritiene che il decreto in esame meriti parere favorevole con le osservazioni di cui ai precedenti nn. 3 e 4.

La Sezione, infine, per quanto concerne il profilo redazionale, suggerisce all'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente schema, di:

- a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico;
- b) anteporre, nel preambolo, la frase "*Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400...*" alla frase "*Acquisito il parere del Consiglio di Stato...*", trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato;
- c) sopprimere il comma 1 dell'art. 2 del decreto, atteso che quanto ivi previsto risulta pleonastico e privo di effettiva valenza dispositiva.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Claudio Boccia

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini