



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 02153/2016**

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 professionali 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 relazione, pervenuta il 21 novembre 2016, 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 Giancarlo Luttazi.

Premesso:

Con relazione pervenuta il 21 novembre 2016 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. 87, concernente il riordino degli istituti professionali 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".

Il Ministero proponente riferisce che il Tar per il Lazio, con la sentenza n. 3527 dell'8 aprile 2013, ha annullato - 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 professionali di cui al citato d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, nella parte in cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), determinava, senza indicazione dei criteri, una riduzione dell'orario complessivo annuale; e che il sindacato, ritenendo che l'Amministrazione non avesse "minimamente ottemperato alla sentenza" del Tar, presentava un ricorso per ottemperanza (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* - poi individuato nel direttore generale per gli ordinamenti scolastici e per la valutazione del sistema nazionale d'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - al fine di procedere alle necessarie integrazioni al regolamento *de quo*.

La sentenza, inoltre, allo scopo di indicare il possibile contenuto dei criteri con i quali avrebbe dovuto essere integrato il regolamento impugnato (ed altro regolamento contestualmente oggetto di impugnazione: v. *infra*) - e precisando di non voler arrivare a sostituirsi all'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 – come afferma la relazione ministeriale - a *“rendere trasparenti e formalizzare i criteri che hanno portato alla definizione degli orari del nuovo ordinamento degli istituti professionali di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b)”*.

Lo schema è composto da due articoli.

L'articolo 1 (*“Criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali”*), introducendo un comma 1-bis all'articolo 5 del citato d.P.R. n. 87 del 2010, reca i criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali; e prevede delle ulteriori modifiche di coordinamento al citato d.P.R..

L'articolo 2 (*“Disposizioni finali”*), dispone che continueranno ad applicarsi le disposizioni di cui al medesimo d.P.R. n. 87 del 2010 per quanto non previsto dall'emanando regolamento, per il quale lo stesso articolo prevede l'entrata 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 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'articolo 5 proprio al fine di ottemperare a quanto indicato dal Tar in via esemplificativa nella citata sentenza n. 6438 del 2015. L'Amministrazione ha sottoposto lo schema alla procedura di approvazione prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, atteso che il

regolamento di cui al d.P.R. n. 87 del 2010 oggetto delle modifiche recate dal presente decreto era stato approvato secondo quell'*iter*.

Il Ministero redigente ha acquisito l'assenso, con nota del 15 luglio 2016, del Ministero dell'economia e delle finanze; e in via preliminare l'approvazione del Consiglio dei Ministri in data 10 agosto 2016; 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. 87 del 2010 - a predisporre anche un decreto finalizzato ad integrare il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, di contenuto sostanzialmente identico a quello del d.P.R. n. 87 del 2010 ma concernente gli istituti tecnici. E ciò in considerazione del fatto che anche il citato d.P.R. n. 88 del 2010 è stato oggetto sia di parziale annullamento, per identici vizi e con le medesime motivazioni, da parte della citata sentenza del Tar per il Lazio n. 3527 del 2013, sia delle medesime statuizioni di esecuzione poste dalla pure citata sentenza di ottemperanza n. 6438 del 2015.

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:

Lo schema di decreto in esame è volto ad introdurre alcune integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti professionali, e segnatamente ad individuare i criteri che hanno portato alla definizione degli orari del nuovo ordinamento degli istituti professionali di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) del medesimo d.P.R.. Ciò in ossequio a quanto

statuito dal Tar per il Lazio, in sede di giudizio di ottemperanza, con la sentenza n. 6438 del 2015 citata in premessa.

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. 87 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. 87 del 2010, ovvero quello previsto dall'articolo 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 il citato articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

Con riferimento alla disposizione da ultimo citata si osserva che essa prevede espressamente che il decreto relativo al riordino degli istituti professionali deve essere adottato 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.

Riguardo a tale circostanza la Sezione non può esimersi dal constatare che dalla documentazione trasmessa non emerge un vero e proprio concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, poiché in atti vi è 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.

Come più volte sottolineato dalla Sezione, il concerto ministeriale è atto diverso dalla nota da ultimo citata, giacché con esso il Ministro partecipa dell'iniziativa

politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto non può essere manifestato da un funzionario, anche se di elevata qualifica e diretto collaboratore del Ministro. Pertanto è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca correttamente il concerto di legge prima di sottoporre il decreto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

Il dicastero proponente, nel procedimento prodromico alla stesura del presente decreto, ha correttamente acquisito, in ossequio al citato articolo 64, comma 4, del decreto-legge 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 Consiglio superiore - *“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*.

Per quanto concerne il merito del decreto in esame la Sezione, in via preliminare, evidenzia che la valutazione relativa alla conformità di quest'ultimo a quanto disposto dalla sentenza del Tar per il Lazio n. 6438 del 2015 non esclude né limita le competenze riservate dall'articolo 114, comma 6, del codice del processo amministrativo al giudice dell'ottemperanza, qualora adito dai soggetti a ciò legittimati.

Tanto premesso, la Sezione ritiene che i criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali, recati dall'articolo 1, comma 2, dello schema, 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 professionali prevista dal citato articolo 5 del d.P.R. n. 87 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, in particolare quelle volte a esplicitare con maggior precisione i criteri di cui alle lettere a), e) ed f) dell'articolo 1, comma 2, dello schema, al fine di meglio chiarire la portata dispositiva dei parametri ivi indicati; ciò, ove ritenuto, prima della approvazione definitiva del decreto o quantomeno, come richiesto nel parere CSPI, "*in sede di attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 181, lettera c), della legge 107/2015, anche al fine di dotare questa filiera delle necessarie figure tecnico-professionali?*" [n.d.r.: v. l'articolo 1, commi da 180 a 185, della citata legge 13 luglio 2015, n 107].

Pertanto, alla stregua delle suesposte considerazioni, la Sezione ritiene che il decreto in esame meriti parere favorevole, con le osservazioni indicate.

Per quanto concerne il profilo redazionale si 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 citate e, applicato questo 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...*”, essendo il riferimento normativo quello in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato;
- c) sopprimere il comma 1 dell'articolo 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  
Giancarlo Luttazi

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini