

Parere consiglio di Stato 106/2010

Numero 00106/2010 e data 13/01/2010

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 dicembre 2009

NUMERO AFFARE 04599/2009

OGGETTO: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Schema di regolamento recante "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico degli istituti professionali ai sensi 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 trasmessa con nota prot. A00/UffLeg/4790 del 16 novembre 2009, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine allo schema di regolamento in oggetto;

vista la relazione trasmessa con nota prot. A00/UffLeg/5343 del 15 dicembre 2009, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha risposto al parere interlocutorio del Consiglio di Stato

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Francesco Bellomo;

Con nota del 16 novembre 2009 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca chiede al Consiglio di Stato il parere di cui all'articolo 17, comma 25 della legge 15 maggio 1997, n. 127, sullo schema di regolamento, da approvare con decreto del Presidente della Repubblica, recante "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

L'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, concernente disposizioni in materia di organizzazione scolastica, al comma 3, stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le

conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre 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.

Per l'attuazione di detto piano programmatico il successivo comma 4 prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotti uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400, di revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Con lo schema di regolamento in esame sono introdotte modifiche alle norme generali relative agli istituti professionali.

Lo schema è composto dal preambolo, da dieci articoli, da quattro allegati.

L'articolo 1 definisce l'oggetto del regolamento. Il comma 1 richiama le disposizioni normative che collocano gli istituti professionali nell'ambito dell'istruzione secondaria superiore, che fa parte del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione. Il comma 2 stabilisce che la riorganizzazione degli istituti tecnici sia avviata a partire dalle classi prime e seconde funzionanti nell'anno scolastico 2010-2011.

L'articolo 2 definisce l'identità degli istituti professionali, basata sull'integrazione tra una solida base di istruzione generale e una cultura tecnico-professionale, che consenta agli studenti di acquisire saperi e competenze adeguati a soddisfare le esigenze formative del settore produttivo di riferimento. L'offerta formativa è connotata da un contenuto numero di settori ed indirizzi, che fanno riferimento al generale profilo educativo culturale e professionale descritto nell'allegato A. ed agli specifici profili di uscita, con i rispettivi quadri orari, relativi a ciascuno degli indirizzi descritti negli allegati B e C.

Gli articoli 3 e 4 delineano il quadro di riferimento dei due macro settori dell'istruzione professionale, quello dei servizi articolato in cinque indirizzi (art. 3) e quello industria ed artigianato articolato in un solo indirizzo (art. 4), come descritti negli allegati B e C. Rispetto all'attuale ordinamento si determina una riduzione dei settori (da 5 a 2) e degli indirizzi (da 27 a 6).

L'articolo 5 delinea la struttura generale e l'organizzazione dei percorsi dell'istruzione tecnica, con indicazione del monte ore complessivo di lezioni previsto per ciascuno dei segmenti didattici in cui sono articolati i percorsi formativi, il rapporto tra l'area degli insegnamenti generali e le aree di indirizzo, gli spazi di autonomia e le quote di flessibilità riservate alle istituzioni scolastiche, le metodologie da attivare per migliorare l'efficacia dei risultati di apprendimento degli allievi. Si delineano i modelli organizzativi per ampliare la condivisione della progettazione educativa e il

raccordo tra il Piano dell'offerta formativa adottato dall'istituto e le esigenze espresse dal territorio e dal mondo del lavoro e delle professioni.

I nuovi indirizzi degli istituti professionali, ripartiti in due ampi settori di riferimento (servizi e industria e artigianato), sono caratterizzati da un'area di istruzione generale, comune a tutti i percorsi, e in distinte aree di indirizzo, che possono essere ulteriormente specificate in un numero contenuto di opzioni, con riferimento a documentate esigenze del mondo del lavoro e del territorio, nell'ambito delle quote di flessibilità indicate al comma 3, lettera a), dell' articolo in esame.

In particolare, gli spazi di flessibilità riservati agli istituti professionali corrispondono, con riferimento all'orario annuale delle lezioni, alle seguenti aliquote: entro il 25% nel primo biennio; entro il 35% nel secondo biennio; entro il 40% nell'ultimo anno.

Gli istituti professionali hanno, in questo modo, margini più ampi di autonomia per l'individuazione degli obiettivi formativi correlati alle esigenze di personalizzazione di percorsi e territoriali, per l'organizzazione della didattica, per la ricerca e la sperimentazione. Tali spazi potranno consentire loro di organizzare le aree di indirizzo in modo da realizzare, in via sussidiaria, percorsi per il conseguimento di qualifiche e diplomi professionali, sulla base delle intese di cui dall'articolo 2, comma 3.

Il percorso quinquennale degli istituti professionali è strutturato in un primo biennio, dedicato all'acquisizione dei saperi e delle competenze previsti per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e di apprendimenti che introducono progressivamente alle aree di indirizzo in funzione orientativa; un secondo biennio, in cui l'area di indirizzo può articolarsi in opzioni; un quinto anno, che si conclude con l'esame di Stato.

La struttura oraria varia nel rapporto tra ore da destinare all'area di istruzione generale ed all'area di indirizzo secondo una proporzione superiore nel primo biennio a favore della prima e, nel secondo biennio e quinto anno, a favore della seconda.

L'articolo 6 affronta il tema della valutazione e dei titoli finali. Per quanto riguarda la valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento degli studenti, nonché la certificazione delle competenze acquisite, si fa riferimento alla normativa vigente, ovvero all'art. 13, commi 1, 2 e 6 del decreto legislativo n. 226 del 2005 e dall'articolo 2 del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, convertito dalla legge 30 ottobre 2008 n. 169.

L'articolo 7 indica le modalità per il monitoraggio e la valutazione di sistema dei percorsi degli istituti professionali, soprattutto ai fini della loro innovazione permanente. Per questo, è prevista la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Comitato nazionale per

l'istruzione tecnica e professionale. E' prevista l'individuazione di specifici indicatori per la valutazione e l'autovalutazione degli istituti professionali sulla base delle proposte del suddetto Comitato nazionale, anche con riferimento al Quadro europeo per la garanzia della qualità dei sistemi di istruzione e formazione. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenta, ogni tre anni, al Parlamento un rapporto con i risultati del monitoraggio e della valutazione dei percorsi formativi degli istituti professionali.

L'articolo 8 disciplina il passaggio al nuovo ordinamento. L'articolo 8 disciplina il passaggio al nuovo ordinamento, rinviando la disciplina di taluni aspetti a successivi decreti non regolamentari Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Gli istituti professionali di ogni tipo e indirizzo confluiscono nel nuovo ordinamento a partire dall'anno scolastico 2010-2011, secondo quanto previsto nella tabella descritta nell'Allegato D

L'articolo 9 contiene le disposizioni finali.

L'articolo 10 indica le abrogazioni delle disposizioni relative agli istituti professionali a partire dall'a.s. 2010-2011.

Gli allegati sono i seguenti:

Allegato A: Profilo educativo, culturale e professionale dello studente a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione per gli istituti professionali

Allegato B: Profili degli indirizzi degli istituti professionali del settore servizi

B1 – Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

B2– Servizi per la manutenzione e l'assistenza tecnica

B3 – Servizi socio-sanitari

B4 – Servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera

B5 – Servizi commerciali

Allegato C: Profili degli indirizzi degli istituti professionali del settore industria e commercio

C1 Produzioni industriali ed artigianali

Allegato D: Tabella di confluenza degli attuali istituti professionali di ogni tipo ed indirizzo nel nuovo ordinamento

CONSIDERATO:

L'atto normativo in esame ha natura di regolamento delegato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 ("Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri").

Esso si inserisce nel quadro degli interventi urgenti predisposti dal Governo con il d.l. n. 112 del 2008 per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, ed appare specificamente preordinato al contenimento della spesa per il pubblico impiego (tanto da figurare all'inizio del capo II, così intitolato), oltre che ad una più generale implementazione nell'organizzazione scolastica dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, che permeano il moderno volto del sistema amministrativo.

Trattandosi di un regolamento delegato, può essere adottato per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

La materia oggetto del presente regolamento non è sottoposta a riserva di legge assoluta (arg. ex art. 33, comma 2 Cost. : "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi") e rientra anche nell'organizzazione amministrativa, che è terreno di elezione per l'uso della potestà regolamentare, anche delegificante, come dimostrato dallo stesso articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al comma 4-bis. Sotto tale profilo la previsione di un regolamento delegato risulta coerente con la riserva relativa di legge fissata dall'articolo 97, comma 1 della Costituzione, come attuata dall'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che demanda alla legge la sola fissazione dei principi generali sull'organizzazione amministrativa.

Il regolamento soddisfa anche il principio di legalità sostanziale, per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo l'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 fissa, per la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, una pluralità di criteri, i quali formano un contesto unitario e si integrano reciprocamente. Per quanto direttamente interessa il regolamento in esame, la fonte primaria indica come direttiva la "ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei diversi piani di studio e relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali". Funge da cornice la previsione di cui al comma 6 del medesimo articolo, il quale stabilisce che dall'attuazione dei commi 1, 2, 3, e 4 devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa, non inferiori a 456 milioni

di euro per l'anno 2009, a 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

In secondo luogo il regolamento costituisce attuazione di un piano programmatico adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Si realizza, così, una sequenza di fonti (legge – atto politico di indirizzo – regolamento) in cui il potere regolamentare risulta conformato non solo dalle disposizioni di legge, ma anche da un atto intermedio, che vale a fissare le linee guida su cui l'esecutivo deve esprimersi, così riducendone la discrezionalità politica e valorizzandone il ruolo tecnico. Ciò è tanto più da apprezzarsi tenendo conto dell'ampio coinvolgimento degli organi istituzionali realizzato, attesa la partecipazione nell'elaborazione del piano programmatico del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, idonea ad esprimere un punto di vista unitario, in grado di sintetizzare le posizioni dei diversi livelli di governo della comunità. La stessa predisposizione dello schema di regolamento da parte del Ministero dell'istruzione avviene con l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze e della Conferenza unificata, in simmetria con quanto previsto per l'adozione del piano programmatico.

Sul piano dei principi resta da verificare l'ammissibilità e i limiti dell'impiego del regolamento delegato nella materia dell'istruzione scolastica.

Il riparto delle competenze normative in materia di istruzione è definito dal nuovo articolo 117 della Cost. come segue:

- spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva di dettare le “norme generali sull'istruzione” (comma 2, lett. n);
- spetta alla potestà concorrente della Regione la materia “istruzione”, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (comma 3).

In materia, peraltro, occorre considerare anche l'articolo 117, comma 2 lett. g), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il settore “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, nonché l'articolo 117, comma 2 lett. e) e l'articolo 119 Cost. per i profili di finanza pubblica investiti dalla riforma dell'organizzazione scolastica.

Lo Stato ha la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva, mentre la Regione ha la potestà regolamentare in ogni altra materia. Aderendo alla tesi prevalente in dottrina la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili i regolamenti delegati in aree che, pur di competenza dello Stato, incrociano profili spettanti alla Regioni. Nella materia dell'istruzione, definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali" in materia di "istruzione" – le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le Regioni nell'esercizio della relativa potestà concorrente – non è sempre agevole e necessario, nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche.

In queste condizioni deve prendersi atto che la scelta compiuta dal legislatore non è priva di una base formale, poiché una competenza esclusiva statale sussiste e quindi vi è la possibilità di adottare una normativa secondaria. L'esistenza nell'ambito oggettivo del regolamento di un'osmosi tra materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e materie di competenza concorrente non determina, di per sé, alcuna preclusione. D'altronde il regolamento in questione, proprio in considerazione di tale osmosi, è stato concepito dalla legge e concretamente attuato nel suo iter formativo come ispirato al principio di leale collaborazione con le autonomie locali; in ciò adeguandosi al principio formulato dalla Corte costituzionale secondo cui nel nuovo Titolo V della Carta, per valutare se una normativa statale che occupi spazi spettanti alle Regioni sia invasiva delle attribuzioni regionali o, invece, costituisca applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento essenziale la previsione di forme di concertazione fra lo Stato e le Regioni interessate. Si aggiunga che la materia è caratterizzata da un forte tecnicismo, sicché non appare irragionevole l'adozione di uno strumento più duttile qual è appunto quello regolamentare.

Tali considerazioni risultano corroborate dalla sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale, la quale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ha affermato che:

– «il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».

– «Con riguardo, invece, alla potestà regolamentare, il legislatore ha fatto espresso riferimento ai regolamenti di delegificazione contemplati nel comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998. Sul punto, è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale, come già sottolineato, ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame. Deve, anzi, ritenersi che le "norme generali sull'istruzione" – essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale – si prestano a ricevere "attuazione" anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze »

– «In secondo luogo, la disposizione censurata, contenendo "norme generali regolatrici della materia", cui fa riferimento il citato art. 117, rispetta il richiamato principio di legalità sostanziale. In particolare, a tale proposito, il legislatore – nello stabilire che, mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione – ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei «criteri» cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata. La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti in questione consente, pertanto, di ritenere che le disposizioni risultanti dalla concorrenza delle predette fonti, nel loro combinato disposto, possono essere ascritte alla categoria delle norme generali».

Se queste sono le coordinate generali nella materia dell'istruzione, problemi specifici si pongono nel settore dell'istruzione professionale, atteso che l'art. 117 comma 3 della Costituzione attribuisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", restando allo Stato solo di fissare i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n).

Tuttavia occorre pur sempre distinguere l'istruzione e formazione professionale, di competenza regionale, dalle norme generali in materia di istruzione, che abbracciano anche l'istruzione professionale e sono di competenza dello Stato. La dottrina maggioritaria e la Corte costituzionale sono orientate in tal senso.

E' stato infatti osservato che in considerazione dell'attuale assetto costituzionale non è possibile ritenere che la materia dell'istruzione e formazione professionale (sia che si intenda l'espressione utilizzata dal legislatore come riferita ad un unico settore, sia che la si intenda riferita a due settori tra

loro distinti seppure connessi in senso oggettivo e funzionale) sia del tutto autonoma rispetto alla materia "istruzione", così come non è possibile ritenere che si tratti di ambiti ordinamentali integralmente separati ed autonomi e, quindi, escludere qualsivoglia interferenza fra legislatore regionale e legislatore statale. Al riguardo va in primo luogo considerato che il terzo comma dell'art. 117 Cost. fa salva l'istruzione e formazione professionale rispetto alla competenza legislativa statale concorrente relativa alla "istruzione. Se fosse mancata tale precisazione la materia "istruzione e formazione professionale" sarebbe stata integralmente compresa nell'ambito della materia "istruzione" e, quindi, soggetta al vincolo dei principi fondamentali posti o desumibili dalla legislazione statale. La formulazione dell'art. 117, comma terzo, nella parte riferita alla materia "istruzione", ha inteso scorporare uno specifico e determinato sottosettore al fine di sottrarlo alla disciplina propria della potestà legislativa concorrente, ma ciò non esclude che la materia "istruzione e formazione professionale" manifesti elementi di collegamento con il più rientri nel più generale ambito della sfera normativa, regolamentare, amministrativa ed istituzionale che fa capo alla materia "istruzione". Ne consegue, allora e per converso, che se la potestà legislativa regionale concernente la materia "istruzione e formazione professionale" non è soggetta di per sé ai limiti dei principi fondamentali della legislazione statale deve comunque confrontarsi con le "norme generali sull'istruzione" dettate dallo Stato, oltre che naturalmente con tutte le competenze spettanti allo Stato sempre sulla base della Costituzione.

La Corte costituzionale ha osservato che in questo caso non si tratta della ripartizione di una medesima competenza legislativa inerente allo stesso settore ordinamentale, bensì di una "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005). In coerenza con siffatta impostazione la Consulta si è sforzata di enucleare dei criteri attraverso i quali stabilire l'ambito riservato a ciascuna delle competenze e a risolvere i problemi derivanti dalla compresenza (e possibile interferenza) di distinte potestà legislative. Sotto il primo profilo la Corte, chiamata a valutare la sussistenza o meno della competenza (statale ovvero regionale) ad adottare una certa normativa, ha fatto riferimento al criterio della prevalenza incentrato sulla verifica dell'appartenenza allo Stato ovvero alle Regioni del nucleo essenziale del complesso normativo sottoposto al suo vaglio (sentenza n. 370/2003). Sotto il secondo profilo la Corte ha fatto riferimento al criterio della leale collaborazione in virtù del quale in ambiti o settori caratterizzati da compresenza la normativa non può essere dettata dallo Stato ovvero dalla singola Regione "in solitudine" dovendo essere assicurata alle seconde ovvero al primo la possibilità di interagire con un non disprezzabile grado di intensità (sentenza n. 279/2005).

La Corte costituzionale si è altresì sforzata di fornire alcune indicazioni circa il possibile contenuto precettivo delle "norme generali sull'istruzione" e delle norme regionali attinenti alla "istruzione" e alla "istruzione e formazione professionale", per un verso procedendo a delimitare in negativo l'ambito della

potestà legislativa esclusiva delle Regioni e, per altro verso, intervenendo a ripartire l'ambito della potestà legislativa con lo Stato.

Per quanto concerne la delimitazione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni anzitutto è stata esclusa (in particolare la sentenza n. 13/2004) ogni interpretazione del nuovo art. 117 tesa a una riduzione della potestà legislativa di cui le Regioni erano titolari prima della riforma del titolo V e dell'entrata in vigore del nuovo testo della menzionata norma. Ciò significa che, essendo state le Regioni già titolari della potestà legislativa in materia di "istruzione artigiana e professionale", per effetto della nuova formulazione dell'art. 117 non possono aver subito alcuna riduzione della potestà legislativa in materia di formazione professionale. Poi si è affermato (sentenza n. 213/2009) che «In materia di istruzione e formazione professionale, la Costituzione (art. 117) ripartisce nel seguente modo la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni: spetta allo Stato, in via esclusiva, la potestà legislativa relativa alle norme generali sull'istruzione; spetta a Stato e Regioni, in via concorrente, la potestà legislativa sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; spetta alle Regioni, in via residuale, la potestà legislativa concernente la formazione professionale». In particolare, ad avviso della Corte, la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore ed avvia gli studi di istruzione superiore. Inoltre, essa fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica. Il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Già l'art. 141 del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva incluso nell'ambito di competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione professionale soltanto "la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore";

L'art. 13, comma terzo, della legge n. 40 del 2007 – come tra breve si vedrà – ha riportato gli istituti professionali nel sistema dell'istruzione secondaria. Il presente regolamento costituisce attuazione del solo art. 64, comma quarto, lett. b), ma anche di tale ultima disposizione, certamente ascrivibile tra le "norme generali in tema d'istruzione", come dimostrato anche dalla circostanza che essa incide sul decreto legislativo n. 226 del 2005, cui è stata riconosciuta la predetta natura.

Ciò posto in termini astratti, il compito della Sezione è di verificare se le singole disposizioni del regolamento siano rispettose di tali principi sulle fonti e dei criteri desumibili dalla delega, nonché siano compatibili con il sistema legislativo dell'istruzione professionale.

Occorre, dunque, preliminarmente definire quest'ultimo.

Con la legge 28 marzo 2003, n. 53, anche alla luce dei mutamenti intervenuti con la modifica del titolo V della Costituzione e la nuova distribuzione dei poteri in materia di istruzione e formazione tra Stato e Regioni conseguente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è stata conferita al Governo la delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Il Governo ha esercitato la delega con l'emanazione di appositi decreti legislativi concernenti i diversi settori di intervento, decreti legislativi che, anch'essi, hanno subito nel tempo modifiche, abrogazioni, sospensioni di esecutività.

Per quanto riguarda il secondo ciclo di istruzione e formazione è stato emanato il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 che ha inteso rivisitare il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione poggiandolo sulle due gambe del sistema dei licei e del sistema di istruzione e formazione professionale. Detto decreto prevedeva la confluenza degli istituti professionali nei licei, come già per gli istituti tecnici.

L'art. 13 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40, ha ripristinato l'istruzione tecnico-professionale, articolata negli istituti tecnici e negli istituti professionali di cui all'articolo 191, commi 2 e 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, tutti finalizzati al conseguimento di titoli di studio quinquennali, caratterizzata da una forte area di istruzione generale comune ai due ordini di studi e da indirizzi ampi e flessibili. Il comma 8-bis, lettera a) di detto articolo ha novellato l'art. 1 del decreto legislativo n. 226/05, riconfigurando l'assetto del secondo ciclo, che risulta ora articolato nell'istruzione secondaria superiore, costituita dai licei, dagli istituti tecnici e dagli istituti professionali e nel sistema di istruzione e formazione professionale. L'art. 13, commi 1-bis e 1-ter della legge 2 aprile 2007, n. 40 prevede l'emanazione di regolamenti ministeriali per realizzare la riforma del sistema dell'istruzione tecnica e professionale, regolamenti mai adottati.

L'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ribadisce l'esigenza di procedere a una definitiva razionalizzare dei percorsi scolastici vigenti nell'ambito di un complessivo processo di revisione e sistematizzazione degli ordinamenti (suffragata dalle testi espresse nel "Quaderno bianco sulla scuola"), con esplicito riferimento proprio agli istituti tecnici e degli istituti professionali. Attraverso l'articolo 37 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, la revisione dell'istruzione secondaria superiore viene definitivamente fissata "a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011".

Ad avviso dell'Amministrazione nel regolamento in esame è confluita anche la materia oggetto dei regolamenti ministeriali di cui all'articolo 13, commi 1-bis e 1-ter del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40.

E' condivisibile l'affermazione, contenuta nella relazione illustrativa, che lo schema di regolamento si colloca nel vigente quadro di riferimento, rispondendo alle seguenti esigenze:

- riaffermare l'identità degli istituti professionali all'interno del secondo ciclo del sistema nazionale di istruzione e formazione, che nel contempo valorizzi il "capitale sociale" accumulato dagli istituti professionali nella loro pluridecennale esperienza e assuma gradualmente una configurazione in grado di rispondere in maniera flessibile alla richiesta di competenze sempre più avanzate connesse a precisi ambiti settoriali aventi rilevanza nazionale;
- fare acquisire ai giovani, attraverso una solida base di istruzione generale e di cultura professionale i saperi e le competenze necessarie per assumere ruoli tecnici operativi nei settori produttivi e di servizio di riferimento, considerati nella loro dimensione sistemica;
- dare risposte chiare ai giovani e alle famiglie, che si aspettano dalla scuola percorsi trasparenti e competenze spendibili tanto per l'inserimento nel mondo del lavoro, quanto per il passaggio ai livelli superiori di istruzione e formazione;
- configurare un quadro ordinamentale che superi la sovrapposizione con i percorsi degli istituti tecnici;
- raccordarsi organicamente con il sistema di istruzione e formazione professionale, di competenza delle Regioni;
- rendere più efficienti i servizi di istruzione e più efficace l'utilizzo delle risorse, coniugando qualità e risparmio.

La previsione di un numero contenuto di settori ed indirizzi, la declinazione delle materie di insegnamento riferite a risultati di apprendimento articolati in competenze, attività e conoscenze, la previsione di maggiori spazi di flessibilità nel quadro di criteri generali definiti a livello nazionale sono espressione di un modello didattico – organizzativo che intende superare l'attuale frammentazione dei percorsi ed offrire strumenti alle istituzioni scolastiche per una gestione efficiente ed efficace delle risorse loro assegnate. Non si tratta, quindi, di un riordino finalizzato unicamente al contenimento della spesa.

In concreto il regolamento si presenta coerente con il quadro legislativo generale sull'istruzione e con l'ordine costituzionale delle competenze normative.

Con riferimento alle competenze regionali, occorre premettere che nella potestà esclusiva delle Regioni rientrano i percorsi di istruzione e formazione professionale che si riferiscono a figure di differente livello, relative ad aree professionali definite, sentite le Parti sociali, mediante accordi in sede di

Conferenza unificata, recepiti con decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche secondo i livelli essenziali indicati nel Capo III del decreto legislativo n. 226/05 e, in particolare, all'articolo 18. Tali figure possono essere articolate dalle Regioni in specifici profili professionali sulla base dei fabbisogni del territorio. Coloro che conseguono titoli e qualifiche a conclusione dei predetti percorsi di durata almeno quadriennale possono accedere all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, dopo aver superato l'esame di Stato, previa frequenza di un apposito corso annuale ai sensi dell'articolo 15, comma 6 del citato decreto legislativo.

Invece lo schema di regolamento disciplina gli ordinamenti e l'organizzazione degli istituti professionali quale articolazione del sistema di istruzione secondaria di secondo grado, finalizzata istituzionalmente al rilascio di diplomi di istruzione a conclusione di percorsi quinquennali, che consentono l'accesso diretto all'università. Essi si configurano, più in generale, come un'articolazione dell'istruzione tecnico-professionale.

Ai fini del rispetto delle competenze regionali, pertanto, il regolamento consente il rilascio di qualifiche triennali o diplomi professionali da parte di tali istituti solo in regime di sussidiarietà (art. 2, comma 3). Questa possibilità è prevista dalla legge 40/07. Non possono quindi determinarsi sovrapposizioni tra il sistema secondo le indicazioni contenute nelle linee guida da adottare ai sensi dell'art. 13, comma 1-quinquies scolastico e il sistema di istruzione e formazione professionale, anche in considerazione della competenza esclusiva delle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa. Inoltre, sono previste specifiche intese tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e singole Regioni, al fine di realizzare un'offerta coordinata tra i percorsi di istruzione degli istituti professionali e quelli di istruzione e formazione professionale di competenza regionale (art. 8, comma 2).

In sintesi:

- i percorsi degli istituti professionali costituiscono un'articolazione della scuola secondaria superiore che comprende i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali; questi ultimi fanno parte dell'istruzione tecnico e professionale, caratterizzata da due distinti assi culturali relativi rispettivamente alle filiere tecnologiche ed alle filiere produttive. I percorsi degli istituti professionali hanno durata quinquennale e si concludono con titoli di studio;
- i percorsi del sistema regionale di istruzione e formazione professionale si concludono con qualifiche di durata triennale e con diplomi di durata quadriennale. Tali percorsi si realizzano nel rispetto dei livelli essenziali di prestazione di cui al Capo III del decreto legislativo n. 226/05.

La Sezione ha invitato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad approfondire la questione relativa alla conformità del testo alla delega.

La norma di delega concerne espressamente la sola "ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei diversi piani di studio e relativi quadri orari". Il piano programmatico prescrive che: "I piani di studio relativi agli istituti tecnici e professionali di cui alla legge 2 aprile 2007, n. 40, saranno anch'essi riveduti al fine di pervenire ad una ulteriore razionalizzazione e semplificazione. Per quanto riguarda l'istruzione tecnica, se ne definiranno gli indirizzi in un numero contenuto e adottando un carico orario annuale obbligatorio delle lezioni non superiore a 32 ore settimanali. Per i citati ordini di studio le suddette operazioni dovranno essere raccordate con i tempi previsti per la effettuazione delle iscrizioni e la determinazione degli organici. Per l'istruzione professionale si opererà nel senso che gli indirizzi aventi una sostanziale corrispondenza con quelli dell'istruzione tecnica, confluiscono in quest'ultima, evitando duplicazioni di percorsi e di carichi orari e conseguente disorientamento dell'utenza. Si riorganizzeranno i rimanenti indirizzi di durata quinquennale, finalizzati al conseguimento di un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, in un numero ristretto di tipologie che abbiano rilevanza nazionale, con un carico di orario settimanale non superiore a quello degli istituti tecnici. Si provvederà, inoltre, all'elaborazione delle linee guida di cui all'art. 13, comma 1 quinquies, della legge n. 40/2007, con le quali saranno definiti i criteri atti a consentire, in regime di transitorietà e sussidiarietà, la prosecuzione dei percorsi di durata triennale degli istituti professionali finalizzati al rilascio di qualifiche professionali nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

Il testo del regolamento in visione, pur apparendo più contenuto di quello relativo ai licei, presenta comunque un impatto significativo sull'ordinamento dell'istruzione professionale, che nelle relazione di accompagnamento e nello stesso preambolo sembra legarsi anche ai criteri di cui all'articolo 13, commi 1-bis e 1-ter del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40.

Tuttavia, la formulazione del preambolo (secondo cui "la materia oggetto dei regolamenti ministeriali di cui all'articolo 13 del decreto legge n. 7 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40 del 2007 rientra in quella più ampia oggetto dei regolamenti governativi di cui all'articolo 64 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) non risulta appropriata, indicando un assorbimento dei criteri, piuttosto che il loro utilizzo, per specificare quelli abbastanza generici contenuti nell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

Inoltre si è posto il problema della corrispondenza del testo dello schema di regolamento ai criteri enunciati con riferimento ai regolamenti ministeriali previsti dal predetto art. 13 del decreto legge n. 7 del 2007.

Su tali questioni il Ministero ha fornito sufficienti chiarimenti, dichiarandosi disponibile a modificare la formulazione del preambolo. La Sezione, al riguardo, ritiene che la soluzione migliore sia quella dell'eliminazione del "Considerato" sopra citato, che è superfluo, una volta che l'articolo 13 del decreto legge n. 7 del 2007 sia stato già richiamato nel "Visto".

Per quanto attiene all'ampiezza dell'intervento di delegificazione, che tocca i profili ordinamentali e didattici, valgono le considerazioni già svolte per i licei, atteso che la norma di delega si riferisce "in particolare" agli istituti tecnici e professionali, per cui se l'intervento riformatore è ammissibile per i licei, lo è a maggior ragione per gli istituti tecnici e professionali.

Ciò posto in termini generali, con riferimento alle singole disposizioni la Sezione si sofferma sui punti che non ritiene superati o assorbiti dalla risposta del Ministero.

L'articolo 1 stabilisce che "Il presente regolamento detta le norme generali relative al riordino degli istituti professionali in attuazione del piano programmatico di interventi di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, tali da conferire efficacia ed efficienza al sistema scolastico", ma poi, contraddittoriamente, l'articolo 9, comma 2 prevede che "All'attuazione del presente regolamento si provvede in coerenza con il piano programmatico di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, nei limiti delle risorse finanziarie previste dagli ordinari stanziamenti di bilancio senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Ne consegue che il piano programmatico viene richiamato a monte ed a valle, mentre – assumendo che il regolamento costituisca la sua attuazione – la precisazione che lo stesso debba essere attuato in coerenza con il piano programmatico è inutile se non dannosa.

E' quindi condivisibile la riformulazione suggerita dal Ministero del comma 1 dell'art. 16, per la quale "All'attuazione del presente decreto si provvede nei limiti delle risorse finanziarie previste dagli ordinari stanziamenti di bilancio senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

L'art. 5, comma 3 prevede che le istituzioni scolastiche costituiscano dipartimenti, quali articolazioni funzionali del collegio dei docenti, per il sostegno alla didattica e alla progettazione formativa (lett. b), nonché un comitato scientifico, con una composizione paritetica di docenti e di esperti del mondo del lavoro, delle professioni, della ricerca scientifica e tecnologica, con funzioni consultive e di proposta per l'organizzazione e l'utilizzazione degli spazi di autonomia e flessibilità (lett. c). La disposizione suscita perplessità sia con riguardo al rispetto della riserva di legge in materia di organizzazione (con particolare riguardo alla materia dei collegi), essendo estranea all'ambito della delega, sia con riguardo al rispetto dell'autonomia scolastica, apparendo più coerente con l'obiettivo di realizzare l'autonomia

lasciare alle istituzioni scolastiche la scelta in ordine all'opportunità di istituire tali organi nello specifico contesto in cui operano. I chiarimenti forniti non appaiono sufficienti a superare tali perplessità con riguardo all'istituzione del Comitato scientifico.

L'art. 7, comma 1 stabilisce che, al fine di un costante monitoraggio sugli istituti professionali anche preordinato alla loro innovazione, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca si avvale di un apposito Comitato nazionale per l'istruzione tecnica e professionale, costituito con proprio decreto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, del quale fanno parte dirigenti e docenti della scuola, esperti del mondo del lavoro e delle professioni, dell'università e della ricerca nonché esperti indicati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall'Unione Province d'Italia, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero della gioventù. Il Comitato si articola in commissioni di settore e si avvale anche dell'assistenza tecnica dell'Agenzia Nazionale per lo sviluppo dell'autonomia Scolastica (A.N.S.A.S.), dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), di Italia Lavoro e dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI). Ai componenti del comitato non spettano compensi a qualsiasi titolo dovuti. Il Ministero dell'istruzione non ha chiarito né la compatibilità di tale previsione con l'oggetto della delega, né la sua rispondenza alle esigenze di semplificazione enunciate in detta delega, ribadendo invece la necessità dell'opera di monitoraggio e valutazione, che non era in discussione. Tuttavia il silenzio relativo all'istituzione del Comitato nazionale per l'istruzione liceale parrebbe intendere una rinuncia a tale proposito. L'art. 8, comma 2 demanda a un successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare, adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, la definizione di aspetti che attuano e completano le disposizioni contenute nello schema di regolamento in esame, quali:

- a) le indicazioni nazionali riguardanti le competenze, le abilità e le conoscenze relative ai risultati di apprendimento di cui all'articolo 3, comma 1, e all'articolo 4, comma 1, con riferimento agli insegnamenti di cui agli allegati B) e C);
- b) gli ambiti, i criteri e le modalità per l'ulteriore articolazione delle aree di indirizzo di cui agli articoli 3 e 4, negli spazi di flessibilità di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a), in un numero contenuto di opzioni, inclusi in un apposito elenco nazionale;
- c) la rideterminazione dei quadri orario, comprensiva delle ore di compresenza degli insegnanti tecnico-pratici, relativi alle classi successive alla prima funzionanti nell'anno scolastico 2010-2011, nei limiti dell'orario complessivo annuale delle lezioni di cui all'articolo 1, comma 2;

d) la sostituzione, limitatamente ai percorsi surrogatori realizzati in assenza di specifiche intese con le Regioni, dell'area di professionalizzazione di cui all'articolo 4 del decreto del Ministro della pubblica istruzione 15 aprile 1994, con complessive 132 ore di attività in alternanza scuola-lavoro nelle quarte e quinte classi funzionanti sino alla messa a regime dell'ordinamento di cui al presente regolamento a valere sulle risorse di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77.

L'art. 8, comma 3 demanda a decreti di natura non regolamentare, egualmente adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di definire:

a) le classi di concorso del personale docente, ivi compreso quello da destinare all'ufficio tecnico, e l'articolazione delle cattedre per ciascuno degli indirizzi di cui agli allegati B) e C);

c) gli indicatori per la valutazione e l'autovalutazione degli istituti tecnici, in relazione alle proposte formulate del Comitato di cui all'articolo 7, comma 1, anche con riferimento al quadro europeo per la garanzia della qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

In entrambi casi la natura dell'oggetto di disciplina suggerisce l'utilizzo di atti aventi forza normativa, sicché appare opportuno eliminare dal testo delle due disposizioni l'inciso "di natura non regolamentare".

La Sezione prende atto che il Ministero ha raccolto tale suggerimento.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio

IL SEGRETARIO

Massimo Meli