

## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

**Adunanza de 21 gennaio 2008**

N. della Sezione: 137/2008

### **OGGETTO:**

Ministero della pubblica istruzione – Schema di regolamento sulla riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e sulla costituzione degli Istituti tecnici superiori – Legge 27 dicembre del 2006, n. 296, art. 1, comma 631 e legge 2 aprile del 2007, n. 40, art. 13, comma 2.

### **La Sezione**

Vista la relazione rimessa con nota n. 4/DIP del 4 gennaio 2008, con la quale il Ministero della pubblica istruzione – Dipartimento per l'Istruzione -chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Filoreto D'Agostino;

### **PREMESSO:**

L'Amministrazione della pubblica istruzione riferisce che con legge 27 dicembre del 2006, n. 296, articolo 1, comma 631, è stata prevista la riorganizzazione del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore, come previsto dall'art. 69 della legge 17 maggio del 1999, n. 144, nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per la valorizzazione della filiera tecnico-scientifica. La predetta riorganizzazione è stata affidata alle linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata. L'articolo 13, comma 2 del decreto legge 31 gennaio del 2007, n. 7, convertito con modificazioni con legge 2 aprile del 2007, n. 40, nel contesto delle misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di nuove attività economiche e la nascita di imprese, prevede tra le strutture che operano nella su citata riorganizzazione del sistema IFTS quelle denominate "istituti tecnici superiori".

L'Amministrazione rammenta ancora che sempre con la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 875 legge n. 296 del 2006) è stato istituito, nello stato di previsione, il Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore per assicurare una più efficace utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione degli interventi in materia.

Sempre nel quadro dei riferimenti normativi, si ricorda che con decreto 31 ottobre del 2000, n. 436 dei Ministri della pubblica istruzione, del lavoro e della previdenza sociale e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato adottato il regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio del 1999, n. 144 concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore.

Lo schema rimesso alla Sezione contiene la predisposizione di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante le linee guida indicate nel comma 631 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 e, in questa prospettiva, anche le modificazioni alla disciplina del decreto 31 ottobre del 2000, n. 436 sopra citato nonché la regolamentazione delle strutture operanti nel sistema dell'IFTTS denominate "istituti tecnici superiori" dal comma 2 dell'articolo 13 del citato decreto legge n. 7 del 2007.

La relazione ha cura di precisare il perseguimento, da parte della normativa citata, dello sviluppo di politiche attive del lavoro attraverso la formazione professionale caratterizzata da specifici percorsi e di registrare i positivi risultati.

Il testo sottoposto all'esame della Sezione è dichiaratamente preordinato a migliorare e a stabilizzare quei risultati, a prevedere certificazioni dei percorsi formativi e a superare la precarietà e provvisorietà delle integrazioni dei soggetti e delle strutture operanti nel sistema IFTS e delle relative risorse.

Lo schema, sul quale è stata sancita intesa con la Conferenza unificata nella seduta del 20 dicembre del 2007 (repertorio atti n. 133/a), è composto di sei capi e 16 articoli.

Il Capo I, rubricato "Profili generali della riorganizzazione", consta degli articoli da 1 a 5;

il Capo II disciplina gli istituti tecnici superiori ed è formato dagli articoli da 6 a 8;

il Capo III reca previsioni sui percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore ed è costituito dagli articoli 9 e 10;

il Capo IV è destinato ai piani territoriali ed è formato dagli articoli 11 e 12;

il Capo V si occupa del monitoraggio e valutazione di sistema e contiene gli articoli 13 e 14;

nel Capo VI sono le disposizioni finali alle quali sono dedicati gli articoli 15 e 16.

Fanno altresì parte dello schema tre allegati, destinati a indicare:

allegato a) le linee guida per la costituzione degli istituti tecnici superiori;

allegato b) schema di statuto per gli istituti tecnici superiori;

allegato c) i piani di intervento territoriali.

#### CONSIDERATO:

1. La norma che autorizzerebbe la redazione del testo sottoposto all'esame della Sezione è del seguente tenore:

*“A decorrere dall'anno 2007, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), di cui all'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, è riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica, secondo le linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione formulata di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi del medesimo decreto legislativo”.*

La Sezione ritiene che le linee guida ivi indicate non debbano essere contenute in un atto disciplinato come regolamento dall'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

A questa conclusione si perviene sia con argomenti di carattere formale, sia con riguardo al riparto di attribuzioni normative introdotto dall'articolo 117 della Costituzione sia infine considerando lo stesso elaborato in esame.

2. Sotto un profilo formale, non v'è dubbio che le linee guida fanno riferimento non già a una precisa e puntuale disciplina, bensì agli indirizzi e alle direttive di carattere sostanzialmente conformativo alle quali si dovranno attenere i vari soggetti titolari di potestà amministrative in *subiecta* materia.

Le parole linee guida, infatti, indicano archetipi e moduli di carattere generale, entro i quali la regolamentazione concreta diviene oggetto di un successivo passaggio. Le linee guida sono atti con i quali si indirizzano le attività di altri soggetti ed organi, indicando loro priorità, criteri informativi dell'azione, modalità di attuazione obiettivi da perseguire. Caratteristica degli atti in questione è di non specificare in modo precettivo in contenuti così che ai destinatari sono rappresentate le metodiche per il raggiungimento del risultato.

Oggetto di siffatte previsioni non possono essere, conseguentemente, precetti immediatamente operativi nella realtà dei rapporti giuridici, bensì congegni conformativi e, per questo, cospiranti alla realizzazione di un obiettivo (nel caso di specie: la riorganizzazione di un sistema di istruzione) senza che gli stessi possano essere qualificati come dovuti in senso stretto quasi in adempimento di un ordine.

La relazione che si instaura tra il soggetto che emana le linee guida e i destinatari non è, per l'effetto, quella che implica l'esercizio di potestà normative, probabilmente dislocate negli stessi destinatari, ma è, più verosimilmente, quella che si limita a determinare un coordinamento di una pluralità di rapporti organizzatori tra soggetti diversi o anche tra organi di una stessa amministrazione.

Le linee guida, in definitiva, sono manifestazione del potere di direttiva, che è classica relazione organizzatoria diversa dalla legittimazione alla produzione di norme giuridiche.

3. Conferma implicita a questa conclusione è data dal richiamo alla materia che presenta notevoli punti di contatto e molto spesso coincide con la formazione professionale. Quest'ultima, in virtù dei parametri di attribuzione della normazione adottati dall'articolo 117 della Costituzione, appartiene alla competenza esclusiva delle Regioni. Proprio in ragione di questa riserva, il legislatore nazionale si è preoccupato di dettare, con il decreto legislativo 17 ottobre del 2005, n. 226, norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione professionale così da precostituire un ambito di non derogabilità relativamente ai livelli essenziali (art. 117 c. 2, lettera *m*) alla legislazione esclusiva delle regioni.

In particolare, i commi 13 e 14 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 226 del 2005 prevedono che:

*“13. Tutti i titoli e le qualifiche a carattere professionalizzante sono di competenza delle regioni e province autonome e vengono rilasciati esclusivamente dalle istituzioni scolastiche e formative del sistema d'istruzione e formazione professionale. Essi hanno valore nazionale in quanto corrispondenti ai livelli essenziali di cui al Capo III.*

*14. La continuità dei percorsi di istruzione e formazione professionale con quelli di cui all'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e successive modificazioni è realizzata per il tramite di accordi in sede di Conferenza unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, prevedendo anche il raccordo con i percorsi di cui al Capo II.”*

Lo schema in esame si occupa in modo prevalente di un sistema nel quale si interseca e opera comunque in stretta connessione un ambito riservato alla competenza esclusiva delle regioni.

L'inerenza degli argomenti a materia nella quale è prevista la competenza esclusiva delle regioni fa scattare il divieto di normazione secondaria ad opera dello Stato, giusta il disposto del comma 6 dell'articolo 117 della Costituzione.

4. L'inibizione all'esercizio di potestà normative non implica, tuttavia, il disinteresse dello Stato per un settore nel quale, secondo valutazioni condivise dall'intero schieramento politico e per questo pacificamente enunciabili anche in questa sede, si gioca il futuro della occupazione giovanile con ricadute significative sul progresso sociale ed economico del sistema-Paese.

Proprio in ragione di queste finalità, la legge finanziaria 2007 ha previsto non solo il potenziamento dell'alta formazione professionale, ma anche finanziamenti, come si deduce dai commi 634 e, seppure in via mediata, 842, nonché l'istituzione di un fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore, giusta il disposto del comma 875 dello stesso articolo 1 della legge n. 296 del 2006.

L'elaborato sottoposto al parere della Sezione contiene, peraltro, ampie indicazioni sull'uso e la ripartizione delle risorse finanziarie.

La Sezione ritiene che proprio gli impedimenti sin qui considerati abbiano consigliato il legislatore nazionale ad individuare uno strumento di coordinamento e di direzione (quali le linee guida) per superare gli ostacoli di ordine costituzionale che sarebbero stati altrimenti frapposti a un intervento normativo mirato al miglioramento dell'istruzione tecnica professionale.

Nulla, invero, esclude un intervento dell'autorità governativa tutte le volte che le esigenze specifiche dislochino al massimo livello amministrativo istanze di tutela di un intero settore. Gli strumenti in mano dell'autorità governativa, in siffatta ipotesi, possono sfociare in provvedimenti legislativi solo nell'ambito di un recupero della specifica materia (Corte cost. n. 303 del 2003) e non già quando si tratti di coordinare semplicemente ambiti di materie per i quali non sia consentita la chiamata in sussidiarietà (sicuramente da escludere per la legislazione regionale esclusiva).

Proprio a tutela delle attribuzioni riservate ai vari soggetti dell'ordinamento repubblicano e per legittimare l'opera di coordinamento del settore, il comma 631 dell'articolo 1 ha previsto il meccanismo dell'intesa forte, sancita in sede di Conferenza unificata.

Non sarebbe, d'altro canto, coerente alla normale procedura di formazione di un testo regolamentare che lo stesso sia sottoposto a una previa intesa con la Conferenza unificata, mentre ciò è senz'altro coerente alla emanazione di direttive e, in genere, per assicurare il coordinamento delle attività di diversi soggetti.

5. La lettura dell'elaborato, infine, è di conforto alle osservazioni che precedono. Le formule usate, il linguaggio, le stesse previsioni astratte, generali e talvolta ottative di futuri contegni e risultati testimoniano la qualità essenziale di strumento di direttiva del provvedimento oggetto di disamina.

Ne deriva che il testo, non avendo natura di atto normativo, non richiede il previo parere di questo Consiglio di Stato e non può essere definito regolamento, con ogni ulteriore conseguenza sulla non applicabilità, al caso di specie, di quanto prevede l'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, i riferimenti del quale vanno obliterati dall'elaborato.

6. Le considerazioni che precedono valgono anche per gli istituti tecnici superiori, che rientrano nella riorganizzazione del sistema e quindi nelle linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In veste collaborativa si suggerisce di rendere meno rigido il modello “fondazione” e di alleggerire gli organi del futuro ente, lasciando alla pianificazione territoriale (di competenza regionale) e alle iniziative del territorio uno spazio di maggiore scelta tra modelli organizzativi preordinati alla formazione di tecnici superiori.

Relativamente al diploma di tecnico superiore e, in genere, alla equiordinazione dei titoli rilasciati in sede di formazione professionale, è opportuno, in ogni caso, dettare norme regolamentari, previo l'avviso del Ministero dell'università.

In conclusione, l'Amministrazione referente (ove la Presidenza del Consiglio dei Ministri quale autorità emanante sia d'accordo) può dare ulteriore corso al decreto, non avente natura regolamentare, che reca le linee guida in materia di riorganizzazione del sistema di cui all'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Dal testo vanno obliterati tutti i riferimenti non coerenti alla rilevata natura dell'atto.

**P.Q.M.**

Nei su esposti rilievi è il parere della Sezione.

Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore  
(Filoreto D'Agostino)

Il Segretario dell'adunanza  
(Maria Barbagallo)