

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. VI

n. 6

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

REGISTRAZIONE CON RISERVA DI ALCUNE
PARTI DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA IN DATA 8 MARZO 1999 RECANTE
REGOLAMENTO IN MATERIA DI AUTONOMIA
DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE AI SENSI
DELL'ARTICOLO 21 DELLA LEGGE 15 MARZO
1997, N. 59

*(Articolo 26, del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)*

Tramessa alla Presidenza il 29 luglio 1999

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

Adunanza del 19 luglio 1999

OGGETTO: Richiesta di registrazione con riserva, ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto n. 1214 del 1934, e dell'articolo 2, comma 3, lettera *n*), della legge n. 400 del 1988, del decreto del Presidente della Repubblica in data 8 marzo 1999, concernente il « Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 8 marzo 1999, concernente il « Regolamento in materia di autonomia delle Istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 »;

vista la deliberazione della Sezione del controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 43/99, in data 27 maggio 1999, con la quale il decreto succitato è stato fatto oggetto di ricasazione del visto e della conseguente registrazione, sulla base di declaratorie di non conformità a legge riguardanti le seguenti sue parti:

- a) articolo 8;
- b) articolo 12, comma 1;
- c) articolo 12, comma 4;
- d) articolo 14, comma 3;
- e) articolo 16, comma 6;
- f) articolo 17, comma 1;
- g) articolo 17, comma 2;

visto l'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio dei Ministri, in data 25 giugno 1999, dal quale si rileva che « su proposta motivata del Ministro della pubblica istruzione, il Consiglio dei Ministri risolve che debba avere corso, ai sensi dell'articolo 25 del testo unico approvato con regio decreto n. 1214 del 1934, il regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche (emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999) »;

vista la lettera del Ministro della pubblica istruzione, n. 6734 - U/L - B14, in data 25 giugno 1999, con la quale si è precisato avere

il Consiglio dei Ministri deliberato che il decreto debba avere corso « nella sua interezza » e si è richiesto il riesame del provvedimento da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti « per le motivazioni valutate dal Consiglio dei Ministri, illustrate nella relazione allegata »;

vista l'ordinanza n. 111, in data 1° luglio 1999, del Presidente della Corte dei conti, con cui sono state convocate le Sezioni riunite per l'odierna adunanza per deliberare sulla richiesta in oggetto, ed è stato nominato quale relatore il consigliere Mario Giaquinto;

udito il relatore, consigliere Mario Giaquinto, in assenza di rappresentanti del Governo;

ritenuto in

FATTO

Con decreto del Presidente della Repubblica, in data 8 marzo 1999, è stato adottato il « Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

Il decreto suindicato, trasmesso alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità, ha formato oggetto di rilievo formulato in data 30 marzo 1999. L'istruttoria così instaurata ha portato alla deliberazione n. 43/99 della Sezione del controllo, adottata nell'adunanza del 27 maggio 1999, con la quale è stato ricusato il visto, e la conseguente registrazione, al regolamento in questione, nel suo complesso.

I profili di non conformità a legge ravvisati dalla Sezione del controllo ed adottati a motivazione della detta ricusazione hanno riguardato le seguenti parti del deliberato regolamento:

a) l'articolo 8 « (Definizione dei curricoli) », appartenente al Capo III « Curricolo nell'autonomia » del Titolo I « Istituzioni scolastiche nel quadro dell'autonomia »;

b) i commi 1 e 4 dell'articolo 12 « (Sperimentazione dell'autonomia) », appartenente al Capo IV « Disciplina transitoria » del medesimo Titolo I;

c) il comma 3 dell'articolo 14 « (Attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche) », appartenente al Capo I « Attribuzione, ripartizione e coordinamento delle funzioni » del Titolo II « Funzioni amministrative e gestione del servizio di istruzione »;

d) il comma 6 dell'articolo 16 « (Coordinamento delle competenze) », appartenente ai medesimi Capo e Titolo di cui al punto precedente;

e) i commi 1 e 2 dell'articolo 17 « (Ricognizione delle disposizioni di legge abrogate) », appartenente al Capo I « Abrogazioni » del Titolo III « Disposizioni finali ».

Le singole questioni, riferibili ai punti suindicati, alla stregua della deliberazione di ricusazione, nonché delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di riesame avanzata dal Governo (deliberazione

del Consiglio dei Ministri, in data 25 giugno 1999 e lettera del Ministro della pubblica istruzione n. 6734-U/L-B14 in pari data, con allegata relazione), risultano sinteticamente definibili come segue:

quanto all'intero articolo 8:

motivazione della ricusazione:

l'illegittimità delle disposizioni in esso contenute deriverebbe — riportando testualmente — dal fatto che « l'articolo 205 del decreto legislativo n. 297 del 1994 non può costituire il fondamento normativo della disciplina in esame (e si effettua — in proposito — uno specifico richiamo all'articolo 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 menzionato espressamente nel medesimo articolo 205) »; con la conseguente precisazione, contenuta nella motivazione, che « il citato terzo comma dell'articolo 17 della legge n. 400 prevede che con decreto ministeriale possano essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere: l'articolo 21 della legge n. 59 — per contro — non effettua il conferimento in questione in materia di programmi scolastici o di definizione di curricula »; con l'affermazione conclusiva che « in carenza di tale previsione — espressa — non appare perciò consentito il ricorso allo strumento del regolamento ministeriale, con richiamo all'articolo 205 del decreto legislativo n. 297/1994 che si rivela — pertanto — estraneo al processo attuativo della autonomia delle istituzioni scolastiche »;

motivazione della richiesta di riesame:

la materia oggetto dell'articolo in esame corrisponderebbe, nel nuovo sistema dell'autonomia, all'oggetto dei regolamenti previsti dall'articolo 205 del decreto legislativo n. 297 del 1994, con i quali sono determinate le materie di insegnamento, con il relativo quadro orario, e la eventuale articolazione in indirizzi e sezioni, inoltre, gli obiettivi generali e specifici di apprendimento di cui pure parla l'articolo 8 in esame, non rappresenterebbero altro che la motivazione del provvedimento da emanare ai sensi dell'articolo 205 citato, infine, l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, non avrebbe sostituito tutte le norme del testo unico della pubblica istruzione, che resterebbe in vigore per tutta la parte non toccata dalla nuova normativa, e tra questa, in particolare, l'articolo 205, che sarebbe pienamente compatibile con il nuovo sistema;

quanto all'articolo 12, comma 1:

motivazione della ricusazione:

l'illegittimità della disposizione in esso contenuta deriverebbe dal fatto di dettare una disciplina transitoria mediante il rinvio recettizio ai contenuti del decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 251 in data 29 maggio 1998 e di essere detti contenuti incompatibili con il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche delineato dall'articolo 21 della legge n. 59/1997 e, precisamente, con i criteri generali e i principi informativi fissati nei commi 7, 8, 9 e 10 dell'articolo stesso; inoltre, l'illegittimità deriverebbe anche dal fatto

che la disposizione censurata attribuisce al Ministro della pubblica istruzione la potestà di emanare ulteriori « regolamenti » di modifica di quello emanato in data 28 maggio 1998; ulteriori « regolamenti » che risulterebbero privi di fondamento anche in conseguenza della abrogazione degli articoli 276-278 del decreto legislativo n. 297 del 1994;

motivazione della richiesta di riesame:

non sussisterebbe incompatibilità tra il decreto ministeriale n. 251 ed il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; la disposizione di cui al comma in esame sarebbe del tutto legittima, giacché nell'indirizzare le scuole ad esercitare l'autonomia nei limiti individuati dal decreto ministeriale n. 251 le indirizzerebbe in effetti ad esercitare l'autonomia stessa nei limiti già consentiti dalla legislazione vigente;

quanto all'articolo 12, comma 4:

motivazione della riconsiderazione:

la illegittimità della disposizione in esame deriverebbe dal contrasto con la norma di cui al comma 14 dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, la quale attribuisce al Ministro della pubblica istruzione di concerto con quello del tesoro potestà normativa di emanare « istruzioni generali » in materia di amministrazione e contabilità;

motivazione della richiesta di riesame:

la disposizione non costituirebbe una limitazione della potestà ministeriale di emanare « istruzioni generali » ai sensi dei commi 1 e 14 dell'articolo 21 della legge n. 59/1997, limitandosi a prevedere in via transitoria l'applicazione sperimentale, con estensione progressiva, della nuova disciplina; previsione, peraltro, che rientrerebbe nella legittima discrezionalità del legislatore secondario, essendosi rispettato il termine di attuazione, fissato dalla legge alla data del 31 dicembre 2000;

quanto all'articolo 14, comma 3:

motivazione della riconsiderazione:

la illegittimità della disposizione deriverebbe dal fatto che essa prevede che il « regolamento di contabilità di cui all'articolo 21, commi 1 e 14, della legge 15 marzo 1997 n. 59 » può contenere deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato nonché stabilire modalità e procedure per il controllo dei bilanci della gestione e dei costi; queste materie, infatti, non potrebbero essere incise da istruzioni generali come tali, e per loro natura, inidonee sia a contenere deroghe che a definire modalità e procedure per il controllo;

motivazione della richiesta di riesame:

la disposizione in esame, nel prevedere la possibilità di introdurre deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato, non travalicherebbe i limiti fissati dall'articolo 21 della legge n. 59/1997, in quanto detta possibilità, seppure non menzionata al comma 14 del detto articolo 21, sarebbe espressamente prevista nel precedente

comma 1; la disposizione in esame, pertanto, si limiterebbe a riprendere una norma di legge; analogamente, per quanto concerne la previsione della possibilità di disciplinare modalità e procedure per il controllo dei bilanci, della gestione e dei costi, la disposizione in esame sarebbe legittima, trovando fondamento nello stesso comma 14 del citato articolo 21, laddove esso prevede che le « istruzioni generali » siano emanate, tra l'altro, « per le modalità del riscontro delle gestioni delle istituzioni scolastiche »;

quanto all'articolo 16, comma 6:

motivazione della riconsiderazione:

l'illegittimità deriverebbe dal fatto che la disposizione, incidendo sul rapporto di lavoro del personale della scuola in particolari posizioni, invaderebbe un'area riservata alla contrattazione collettiva;

motivazione della richiesta di riesame:

la disposizione in questione non sarebbe illegittima, in quanto invasiva di materia demandata alla contrattazione collettiva, per essere inesistente una riserva assoluta in tale senso, essendosi il decreto legislativo n. 29/1993 (articolo 2, comma 2) limitato a stabilire che eventuali disposizioni di legge o di regolamento che introducano discipline dei rapporti di lavoro possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi;

quanto all'articolo 17, comma 1, e, per connessione, all'articolo 2, comma 2, all'articolo 12, comma 1, ed all'articolo 14, commi 1 e 6:

motivazione della riconsiderazione:

la illegittimità deriverebbe dal fatto di posticipare al 1° settembre 2000 l'applicazione della specifica norma regolamentare, rinviando così l'operatività del disposto dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997;

motivazione della richiesta di riesame:

si nega che le disposizioni in questione siano in contrasto con il comma 13 dell'articolo 21 della legge n. 59/1997, per fissare un termine diverso da quello previsto dal comma 13 stesso, sulla base delle seguenti argomentazioni: *a)* in detto comma 13 il riferimento è all'entrata in vigore delle « norme regolamentari » non dei regolamenti, stabilendosi una corrispondenza tra il contenuto delle singole norme e l'abrogazione delle previgenti disposizioni con esse incompatibili; *b)* dall'insieme delle norme di cui all'articolo 21 citato emerge chiaramente la volontà del legislatore di pervenire ad una attuazione graduale; *c)* il medesimo articolo 21 sancisce esplicitamente che l'avvio del nuovo regime deve avvenire entro e non oltre il 31 dicembre 2000, con il che ha implicitamente demandato al Governo la determinazione in via regolamentare di una diversa anteriore data (data in effetti individuata nel 1° settembre 2000); *d)* l'interpretazione, meramente letterale, secondo cui le norme abrogative debbano avere effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, determinerebbe la paradossale situazione della venuta meno del vecchio ordinamento pur non

essendo ancora operante il nuovo; e) comunque, l'articolo 10 delle preleggi ammette che si possa altrimenti disporre rispetto alla regola generale secondo cui i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione;

quanto all'articolo 17, comma 2:

motivazione della ricusazione:

l'illegittimità deriverebbe dal fatto di limitare, con la previsione di un termine finale, la potestà di emanare disposizioni ricognitive, ad integrazione dell'articolo 17 medesimo;

motivazione della richiesta di riesame:

si nega l'illegittimità per la mancanza di una norma di legge violata dalla disposizione regolamentare in questione; d'altra parte, il limite temporale fissato, proprio perché previsto da norma regolamentare, non potrebbe costituire in futuro un effettivo ostacolo al potere del Governo di modificare ed integrare sempre i propri regolamenti.

DIRITTO

La richiesta avanzata dal Consiglio dei Ministri risulta motivata, secondo quanto prescritto dall'articolo 2 della legge n. 400 del 1988, e ciò alla stregua della citata lettera del Ministro della pubblica istruzione in data 25 giugno 1999, con la quale si provvede alla comunicazione delle « motivazioni valutate » dal Consiglio medesimo.

Pertanto, può essere dato ingresso al vaglio delle questioni derivate dalla deliberazione di ricusazione, su cui si incentra l'odierno riesame, formandone oggetto esclusivo.

Quanto all'articolo 8:

occorre preliminarmente considerare che parte del contenuto dell'articolo 205 del testo unico del 1994 concerne l'attribuzione di potestà regolamentare al Ministro della pubblica istruzione. In effetti, si prevede che con propri decreti da adottarsi secondo la procedura di cui all'articolo 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/88 il Ministro emana uno o più regolamenti per:

a) l'esecuzione delle disposizioni relative agli scrutini ed agli esami;

b) la determinazione delle materie di insegnamento, con il relativo quadro orario, e l'eventuale articolazione in indirizzi e sezioni di quei tipi di istituto o scuola per i quali essa sia prevista;

c) l'istituzione di corsi di specializzazione e di corsi di perfezionamento;

d) dettare norme per il funzionamento dei convitti nazionali, degli educandati femminili dello Stato e delle altre istituzioni educative statali, nonché per la definizione delle modalità con le quali il personale docente delle scuole e degli istituti annessi partecipa allo svolgimento di particolari attività formative da realizzare nell'ambito dell'istituzione educativa.

Ciò posto, è da ritenere che, se è indubbio che l'articolo 21 della legge n. 59/97 non conferisce potestà regolamentare al Ministro in materia di programmi scolastici o di « definizione dei curricoli », è del pari evidente che nel testo dell'articolo stesso non si rinvencono elementi atti ad individuare la volontà, ancorché inespressa, di far venire meno l'analogo potere già esistente in capo al Ministro secondo quanto disposto dal testo unico n. 297/94. Infatti, il detto articolo 21, nel mentre innova il sistema generalizzando ed ampliando l'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche, rese così più « vicine » alle esigenze delle comunità locali e più sensibili alle specificità dei rispettivi bacini di utenza, nel contempo esso pone ben precisi ed invalicabili limiti che consentono all'interprete di affermare che la scuola in Italia resta, per la parte che ne costituisce essenza irriducibile, una istituzione, avente carattere nazionale, affidata al livello di governo centrale. Conferisce al riguardo il disposto del comma 7, dell'articolo 21 in questione, secondo il quale l'autonomia è vincolata al « rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale ». Inoltre, il successivo comma 8, nel fissare le finalità e modalità dell'autonomia organizzativa, ribadisce che restano fermi i giorni di attività didattica annuale « previsti a livello nazionale ». Nulla si dispone in modo diretto, con l'articolo 21 citato, in ordine ai programmi scolastici, ma proprio ciò induce a ritenere che la *ratio legis* sia quella di ritagliare nel corpo del vigente assetto nazionale e di livello governativo statale, lasciato per il resto integro, uno spazio, di limitata ampiezza specie per quanto attiene alla didattica, destinato all'esplicazione di una autonomia istituzionale, peraltro strettamente ancorata alla realtà locale e territoriale. Decisivo appare in proposito quanto esposto nel primo comma dell'articolo 21, dove, in una sorta di enunciazione di intenti, si chiarisce che le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione e programmazione — e qui si noti l'uso del termine « funzioni » che lascia intuire una particolare cautela espressiva — sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, « fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato ». E risulta conferente anche quanto specificato dal successivo comma 5 a proposito della dotazione finanziaria essenziale, posta a carico dello Stato, ed attribuita alla singola istituzione, per il funzionamento amministrativo e didattico, con il vincolo di destinazione dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento della attività di istruzione, di formazione e di orientamento « proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola ». L'espressione usata lascia trasparire chiaramente che il legislatore muove dal presupposto dell'esistenza e conservazione di elementi vincolanti e caratterizzanti di livello superiore, e quindi governativo statale, atti a ricondurre la molteplicità delle istituzioni autonome in gruppi di soggetti accomunati dalla identità di indirizzo da rispettare nell'esplicazione della attività di istruzione. In altri e più sintetici termini, appare evidente che il legislatore muove dall'inespresso presupposto del collegamento sinallagmatico, almeno parziale, tra il finanziamento statale e l'attuazione di programmi di studio statali.

Affermata la piena vigenza dell'articolo 205 del testo unico n. 297/94, occorre verificare se l'articolo 8 del regolamento oggetto di riesame non si ponga in contrasto con esso, dal momento che è da escludere che la parziale delegificazione della disciplina dell'istruzione pubblica, introdotta dall'articolo 21 della legge n. 59/97, abbia comportato la possibilità di derogare con i regolamenti a norme di legge, che non siano state già travolte, attualmente o anche solo potenzialmente, dallo stesso articolo 21. In altri termini, si impone l'esigenza di una interpretazione rigorosa del comma 13 dell'articolo 21, che vada al di là della mera lettera laddove si fa cenno della incompatibilità tra le norme da ritenere abrogate e quelle introdotte per regolamento, mentre in effetti l'incompatibilità che rileva è quella intercorrente tra il fondamento legislativo del regolamento — vale a dire lo stesso articolo 21 — e le norme da ritenere abrogate. D'altra parte, la lettera medesima del comma 13 dà segno di migliore tecnicismo laddove affida al regolamento la « ricognizione » delle norme abrogate, con espressione, quindi, che meglio corrisponde alla mera natura dichiarativa della potestà attribuita. In altri termini, si può riconoscere al regolamento, nell'ambito del sistema di produzione normativa delineato dall'articolo 21, il potere di tenere sospesa, per omessa emanazione di contraria disposizione attuativa, la abrogazione, sottoposta a termine iniziale, già disposta dal legislatore dell'articolo 21 e deducibile dal testo dell'articolo medesimo. Di converso, non gli si può riconoscere il potere di abrogare norme che non siano già in conflitto con il dettato legislativo portatore della cosiddetta delegificazione.

Ciò posto, si introduce il discorso di un primo raffronto tra il testo dell'articolo 205 del testo unico e quello dell'articolo 8 del regolamento, teso a verificare se questo ultimo — come è prassi nella stesura dei testi regolamentari — si limiti o meno alla mera riproduzione della norma di legge richiamata. Si tratta di accertare se, nella sostanza, si tratti della mera presa d'atto dell'esistenza di una norma di rango superiore che attribuisce al Ministro lo specifico potere di « definizione dei curricoli » — questa è la intitolazione dell'articolo 8 — e non già della attribuzione *ex novo* di un potere regolamentare al ministro mediante una sorta di delega di secondo grado. Con altro giro di parole, resta da vedere se la formulazione dell'articolo 8 non abbia comportato di fatto un ampliamento della potestà regolamentare attribuito al ministro dall'articolo 205 del testo unico, ponendosi così in contrasto con l'articolo 17, comma 3, che riserva alla legge la attribuzione della potestà regolamentare di livello ministeriale. La verifica, come accennato, deve essere condotta sul piano sostanziale, dal momento che la formulazione letterale dell'articolo 8 è *ictu oculi* censurabile per il solo fatto di apparire espressiva di un conferimento di potestà regolamentare ministeriale che può essere disposto soltanto con legge.

Ai fini del sostanziale raffronto tra il disposto dell'articolo 205 e quello dell'articolo 8, è opportuno porre nella dovuta evidenza che, da un lato, a mente del primo il Ministro della pubblica istruzione è abilitato ad emanare:

norme regolamentari per « l'esecuzione delle disposizioni relative agli scrutini ed agli esami »;

norme regolamentari, di concerto con il ministro del tesoro, con cui « sono determinate le materie di insegnamento, con il relativo quadro orario, e l'eventuale articolazione in indirizzi e sezioni nonché l'istituzione di corsi di specializzazione ... e di corsi di perfezionamento »;

e che, di converso, il secondo prevede che il Ministro della pubblica istruzione, a norma dell'articolo 205 — e, quindi, anche di concerto con il Ministro del tesoro — definisce, « per i diversi tipi e indirizzi di studio »:

- a) gli obiettivi generali del processo formativo;
- b) gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- c) le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale;
- d) l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;
- e) i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum;
- f) gli standard relativi alla qualità del servizio;
- g) gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;
- h) i criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti, anche a distanza, da attuare nel sistema integrato di istruzione, formazione, lavoro, sentita la Conferenza unificata.

Ciò posto, è sufficiente il mero raffronto, non pedissequamente letterale, per pervenire al convincimento che le deleghe di cui alle prime cinque lettere dell'articolo 8, ricondotte ad unità, sono agevolmente riconducibili alla disposizione espressa nell'articolo 205 come determinazione delle materie di insegnamento con il relativo quadro orario. Quella contenuta nell'articolo 8, pertanto, non è una delega regolamentare nuova, bensì la mera riproduzione della preesistente delega data con l'articolo 205. Non costituisce ostacolo alla detta conclusione il fatto che l'articolo 8, alla lettera *d*), si riferisce ad una distinzione di quote, costituente una novità rispetto al medesimo articolo 205. Infatti, la « quota nazionale » di nuova introduzione, trova corrispondenza con l'area già di competenza del ministro e restata tale. D'altra parte, il testo dell'articolo 205, non può essere sottratto alla necessità di una interpretazione evolutiva che tenga conto della riforma introdotta dalla legge n. 59/97. In questa prospettiva, la delega di cui alla lettera *d*), concernente la ripartizione del complessivo orario obbligatorio tra quota nazionale e quota riservata alle istituzioni scolastiche, risulta agevolmente riconducibile al disposto dell'articolo 205, dal momento che la determinazione dell'orario complessivo era già di competenza del ministro a norma del medesimo articolo 205,

per cui l'individuazione della quota riservata alle istituzioni scolastiche è più un risultato residuale che il contenuto di una vera e propria determinazione. Infine, al concetto di «quadro orario», enunciato dall'articolo 205, sono riconducibili anche i limiti della flessibilità temporale ammessa per realizzare le compensazioni di cui alla lettera e) dell'articolo 8.

Come le previsioni delle prime cinque lettere dall'articolo 8, — tutte complessivamente riferibili all'esigenza della individuazione delle materie di insegnamento e dei relativi «pesi» in termini di tempo assegnato a ciascuno degli insegnamenti stessi — ricadono nella previsione dell'articolo 205, così vi ricade la previsione di cui alla lettera g), concernente la valutazione degli alunni. Infatti, come accennato, l'articolo 205 formula espressa attribuzione di delega regolamentare anche in materia di scrutini e di esami.

Diverso discorso è da farsi per quanto concerne le attribuzioni di potestà regolamentare contenute nella restante parte dell'articolo 8 — lettera f) e lettera h) — trattandosi in effetti di materie nuove, delle quali non si rinviene traccia nel testo dell'articolo 205 del testo unico n. 297/94. In effetti, l'articolo 8 in questione, nella specifica parte, opera una attribuzione di competenze al Ministro della pubblica istruzione, tali da non comportare necessariamente la emanazione di norme regolamentari, aventi efficacia esterna ad integrazione dell'ordinamento giuridico. Il solo richiamo all'articolo 205, anche in considerazione del fatto che esso dispone anche attribuzioni di semplice potestà provvedimentale, non può da solo imporre l'interpretazione secondo cui le lettere in questione sarebbero attributive, invece, di una vera e propria potestà regolamentare, ponendosi, così, in contrasto con l'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/88. D'altra parte, in presenza di diverse alternative interpretative, è da privilegiare quella che consente di attribuire alla disposizione un significato utile ai fini della sua applicazione senza lesione per l'ordinamento. Le lettere f) ed h) devono, pertanto, ritenersi anch'esse esenti da censura, in quanto attributive della potestà di emanare atti generali, aventi contenuto di indirizzo e portata circoscritta agli aspetti organizzativi interni all'Amministrazione della pubblica istruzione.

Quanto all'articolo 12, comma 1:

si osserva in via preliminare che la norma in questione, sia pure per un limitato lasso temporale avente il termine finale del 31 agosto 2000, introduce una particolare disciplina della autonomia delle istituzioni scolastiche. I termini di detta disciplina transitoria per un verso sono determinati *per relationem* mediante il rinvio al decreto del Ministro della pubblica istruzione in data 29 maggio 1998, e per altro verso risultano indeterminati in quanto si prevede che il Ministro medesimo possa modificare progressivamente la disciplina stessa. Ciò posto, risulta evidente che la norma regolamentare in questione, benché di dichiarata natura transitoria, si inquadra necessariamente nel disegno attuativo del disposto dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 e, pertanto, vede condizionata la propria legittimità al rispetto dei limiti posti dallo stesso articolo 21. Con altro giro di parole, si deve affermare che le norme transitorie del regolamento governativo, ema-

nato ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 400/88 non possono collidere, come tutte le altre norme del regolamento stesso, con le norme generali regolatrici della materia, fissate dalla legge di delegificazione. Correttamente, pertanto, la Sezione del controllo ha proceduto al raffronto tra i criteri generali ed i principi direttivi fissati dall'articolo 21 ed i contenuti della norma regolamentare qui in esame. L'esito di detto confronto è consistito in un giudizio di incompatibilità, che deve essere ribadito in questa sede, sia perché la « sperimentazione didattica » di cui al decreto ministeriale del 29 maggio 1998 non è riconducibile al concetto di un avvicinamento, per quanto cauto e graduale, all'autonomia didattica ed organizzativa impostata dall'articolo 21, sia, e soprattutto, perché la norma regolamentare qui censurata non si limita a porre una disciplina, ma lascia anche un potenziale spazio di assoluta discrezionalità ministeriale, la quale collide insanabilmente con una delegificazione condizionata alla sostituzione della normativa primaria con altra secondaria di livello governativo.

Quanto all'articolo 12, comma 4:

la norma qui in esame dispone che le « istruzioni generali », di produzione ministeriale ai sensi dei commi 1 e 14 dell'articolo 21 della legge n. 59/97, siano applicate in via sperimentale e progressivamente estese a tutte le istituzioni scolastiche dall'anno finanziario immediatamente successivo alla loro emanazione. Al riesame, la norma in questione mostra un contenuto di effettiva portata innovativa e sostanziale soltanto nella parte in cui essa fissa un termine iniziale alla applicazione delle norme di contabilità in questione. In effetti i limiti, peraltro ampiamente elastici ed indeterminati, della sperimentalità e della progressività sono già insiti nei criteri fissati dallo stesso articolo 21. Quanto al termine iniziale, a parte la sua ovvia ragionevolezza, si deve affermare che esso non costituisce una invasione degli spazi riservati alla potestà regolamentare ministeriale. La norma qui in esame, infatti, si limita a collocare, fissando nel silenzio della legge un termine iniziale, la potestà stessa nell'ambito della progressività e gradualità volute dalla norma di legge delegante e da questa affidate alla disciplina del regolamento governativo.

Quanto all'articolo 14, comma 3:

la ricusazione del visto ha investito il comma in esame per la parte in cui esso ammette che il regolamento ministeriale di contabilità previsto dall'articolo 21 della legge di delegificazione possa introdurre deroghe alle norme vigenti in materia di contabilità di Stato nonché possa stabilire modalità e procedure per il controllo dei bilanci della gestione e dei costi. Disattendendo, *re melius perpensa*, il giudizio della Sezione del controllo, si deve riconoscere che il disposto censurato in effetti non amplia, sostituendosi alla legge, la delega di potestà regolamentare conferita ai Ministri della pubblica istruzione e del tesoro, bensì si limita a riprodurre quanto dalla stessa legge di delegificazione disposto, laddove al comma 1 dell'articolo 21 esplicitamente contempla le deroghe alla legge di contabilità, ed al successivo comma 14 contempla nella materia delegata il « riscontro delle ge-

stioni », con espressione che nella sostanza corrisponde a quella del testo censurato.

Quanto all'articolo 16, comma 6:

la censura mossa dalla Sezione del controllo alla norma in esame si sostanzia nella affermazione che il disposto sarebbe invasivo dello spazio normativo riservato alla contrattazione collettiva, avendo attribuito a particolari servizi, soltanto riconducibili a compiti connessi con la scuola, comunque il valore e gli effetti dei servizi propriamente di istituto. Il motivo addotto deve essere disatteso per il triplice motivo che non esiste una assoluta riserva in favore della contrattazione collettiva in materia di disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni; che anche a volerla ammettere non sarebbe tale da estendere la preclusione alla possibilità di qualificare a fini interni le prestazioni in modo autonomo da parte della Amministrazione pubblica; che, infine, la norma censurata, secondo la tesi assunta nella motivazione della Sezione del controllo, resterebbe pur sempre derogabile nella sede della contrattazione collettiva nazionale. Tuttavia, la riconsiderazione del visto deve essere mantenuta ferma nella constatazione che la norma regolamentare qui in esame esula dall'ambito della delega conferita al Governo dall'articolo 21 della legge n. 59/97. La meditata lettura della legge delegante mostra, infatti, come il divisato disegno della delegificazione escluda in modo assoluto ogni eventualità di uno specifico regime del rapporto di lavoro del personale della scuola, salve le sole specificità possibili alla stregua e nell'ambito del generale assetto del pubblico impiego.

Quanto all'articolo 17, comma 1:

il motivo di riconsiderazione del visto al primo comma dell'articolo 17 — ed alle connesse norme similari — si incentra sul fatto che in esso si dispone che la ricognizione di avvenuta abrogazione, effettuata ai sensi del comma 13 dell'articolo 21 della legge n. 59/97, ha effetto a decorrere dal 1° settembre 2000, con il che verrebbe arbitrariamente procrastinata l'operatività dello stesso articolo 21, vale a dire, in buona sostanza, della delegificazione. Al riesame, il motivo si mostra superabile in considerazione del fatto che proprio lo stesso articolo 21 stabilisce dover essere l'attuazione del nuovo sistema graduale, pur entro il limite invalicabile del 31 dicembre 2000. Esso, pertanto, attribuisce al Governo la facoltà di fissare, entro il detto limite liberamente, la data iniziale dell'efficacia della propria disciplina. E, che a detta data iniziale debba corrispondere l'abrogazione delle norme incompatibili, è effetto voluto dallo stesso articolo 21 — in coerenza peraltro con il sistema delineato dall'articolo 17 della legge n. 400/88 — per cui alla norma in questione non può essere mosso addebito alcuno, dal momento che essa si è mantenuta nell'ambito della discrezionalità assegnata dal legislatore delegante.

Quanto all'articolo 17, comma 2:

alla norma qui in esame la Sezione del controllo ha mosso censura assumendo che essa introduce una limitazione della potestà regola-

mentare attribuita al Governo dall'articolo 21, prevedendo il termine finale del 1° settembre 2000 per l'emanazione di ulteriori norme di ricognizione delle abrogazioni intervenute per incompatibilità. Superato il profilo strettamente letterale, si impone la constatazione che la disposizione censurata in effetti è sprovvista di qualsivoglia contenuto normativo. Infatti, a parte la evidente natura ordinatoria del termine, si deve ammettere che i limiti che una Autorità ponga a proprie future produzioni normative, se non suffragati da una disposizione di rango superiore, sono come non posti, in quanto sempre superabili per effetto della mera efficacia abrogante delle norme, emanate in violazione dei limiti stessi, nei confronti di quelle anteriori di pari rango. D'altra parte, anche a voler ammettere per assurdo che effettivamente il decorso del termine del 1° settembre 2000 comporterebbe il venire meno della potestà del Governo di individuare altre abrogazioni, resta il fatto che dette ulteriori abrogazioni sarebbero nondimeno del tutto reali ed operanti e, pertanto, sempre e da chiunque doverosamente applicabili. Pertanto, la censura deve ritenersi come non mossa per carenza di oggetto ad essa pertinente.

P.Q.M.

ammette al visto ed alla conseguente registrazione il decreto del Presidente della Repubblica in data 8 marzo 1999 concernente il « Regolamento in materia di autonomia delle Istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59 », con esclusione del comma 1 dell'articolo 12 e del comma 6 dell'articolo 16, dei quali ordina la registrazione, appostovi il visto con riserva, ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'articolo 2, comma 3, lettera *n*), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Dispone, altresì, che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.