



Consiglio di Stato

Adunanza Generale del 22 giugno 2005

N. Sezione 2492/05

N. Gab. 1/05

OGGETTO:

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA.

Schema di regolamento governativo, recante il “definitivo superamento, ai sensi dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 marzo 2000, n. 62, sulla parità scolastica, delle disposizioni di cui alla Parte II, Titolo VIII, del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni”.

Il Consiglio

Visto lo schema di regolamento governativo in oggetto, recante il “definitivo superamento, ai sensi dell’art.

1, comma 7, della legge 10 marzo 2000, n. 62, sulla parità scolastica, delle disposizioni di cui alla Parte II, Titolo VIII, del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni”, trasmesso con nota del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca prot. n. 2171/U.L./1.4.1 del 12 maggio 2005, pervenuta il 25 maggio 2005, sul quale il predetto Ministero chiede il parere del Consiglio di Stato;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore, consigliere Luigi Carbone;

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. La legge 10 marzo 2000, n. 62 – recante norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione – ha previsto, all'art. 1, comma 7, che *“Allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione presenta al Parlamento una relazione sul suo stato di attuazione e, con un proprio decreto, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, propone il definitivo superamento delle citate disposizioni del predetto testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie”*.

Riferisce la scrivente Amministrazione che la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della citata legge n. 62 del 2000 è stata trasmessa alle Camere con atto del 31 marzo 2004. Quanto alla restante parte della norma citata, il Ministero della pubblica istruzione, pur evidenziando i dubbi derivanti dal dettato legislativo, ha ritenuto che esso abbia inteso disporre la parziale abrogazione del testo unico del 1994 tramite un regolamento di delegificazione.

Pertanto, con relazione pervenuta alla Sezione consultiva per gli atti normativi di questo Consiglio di Stato in data 25 maggio 2005, ha trasmesso lo schema di regolamento governativo in oggetto, da emanare su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che classifica le scuole non statali nelle due sole tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie (art. 1), reca la disciplina relativa a ciascuna delle due categorie (artt. 2 e 3), prevede un'articolata fase transitoria (art. 4) e abroga una serie di disposizioni contenute nel testo unico n. 297 del 1994 e nel regio decreto n. 1297 del 1928 (art. 5).

2. Si ritiene di poter prescindere da alcuni aspetti che, eventualmente, potrebbero richiedere approfondimenti istruttori come, ad esempio, la mancanza della delibera preliminare del Consiglio dei Ministri, la mancanza di un puntuale avviso del Ministero dell'economia sugli aspetti finanziari dell'intervento, la mancanza in atti della relazione al Parlamento e degli atti successivi, nonché di ogni riferimento alla connessione tra essi e la proposta in oggetto: difatti, riveste carattere preliminare e assorbente la questione della natura dell'intervento previsto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 62 del 2000.

Anche ove possa rinvenirsi una potestà regolamentare dello Stato nella materia in oggetto ai sensi dell'art. 117, sesto comma, in relazione al secondo comma, lettere *m*) ed *n*) – la prima relativa alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* e l'altra che specificamente prevede la competenza esclusiva dello Stato per le *“norme generali sull'istruzione”* – appaiono difficilmente

superabili le perplessità, espresse dalla stessa Amministrazione referente, relative alla riconducibilità dell'intervento previsto dall'art. 1, comma 7, in esame allo strumento del regolamento di delegificazione *ex art.* 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

3. In primo luogo, occorre rilevare come la stessa Amministrazione della pubblica istruzione evidenzi tali perplessità in più punti della sua relazione, affermando espressamente come la previsione in esame “appare carente, sia dal punto di vista della chiarezza, sia dal punto di vista della proprietà della formulazione” e che “la questione, invero, era stata affrontata in sede di approvazione della legge da parte del Parlamento, il quale aveva sollecitato la riformulazione della disposizione in questione in modo da chiarire inequivocamente la natura dell'atto mediante il quale provvedere alla modifica del testo unico n. 297 del 1994 ed alla conseguente inoperatività delle relative disposizioni”.

Il Ministero dell'istruzione dà atto della individuabilità di diverse ipotesi ricostruttive e, in particolare, riferisce di avere preventivamente richiesto – con nota in data 2 febbraio 2004, in atti – il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, prospettando le due possibili alternative che, a suo avviso, scaturivano dalla disposizione *de qua* in relazione alla necessità di dare un contenuto all'espressione “*superamento*” della normativa preesistente. In particolare, il Ministero, facendo leva sull'espresso riferimento della legge ad un “decreto del Ministro”, ha chiesto se “il decreto ministeriale, così come previsto dal legislatore, possa avere di per sé, nel vigente sistema delle fonti di produzione normativa, il valore e la forza giuridica necessari per produrre tali effetti abrogativi”.

Ad avviso del Ministero, secondo una prima ipotesi ricostruttiva potrebbe ritenersi che “il legislatore abbia inteso attribuire, nella fattispecie, al decreto del Ministro, uno specifico potere abrogativo della normativa preesistente, in deroga ai principî sulla delegificazione sanciti al riguardo dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, una volta che sul decreto stesso si siano favorevolmente pronunciate le Commissioni parlamentari e che siano poi sopravvenute le condizioni di efficacia a norma dell'ordinamento vigente”.

In alternativa, si potrebbe “considerare la proposta del Ministro, al di là della veste formale nella quale essa, secondo l'indicazione del legislatore, si deve tradurre, come una richiesta volta ad ottenere, dal Parlamento, un indirizzo circa le iniziative da assumere nella prospettiva, per l'appunto, del superamento delle disposizioni del testo unico del 1994. In questo caso la veste formale del decreto varrebbe al solo scopo, sempre sulla base dell'atto di indirizzo formulato dal Parlamento, di orientare l'azione amministrativa, in attesa che si realizzi, attraverso norme legislative *ad hoc*, il superamento di cui s'è detto”.

La Presidenza del Consiglio, con nota del 12 febbraio 2004 anch'essa in atti, ha invece ritenuto che “la volontà del legislatore al riguardo sembrerebbe volta alla definizione di un nuovo sistema giuridico delle scuole statali, dal quale conseguirebbe l'abrogazione delle norme preesistenti. Tenuto conto del sistema delle fonti normative vigente nel nostro ordinamento la natura dell'atto con il quale provvedere alla modifica del testo unico del 1994 può essere più correttamente ricondotto ad un regolamento di delegificazione ... Infatti ad esso può riconoscersi quella capacità di disciplinare *ex novo* la materia già disciplinata con la legge, sostituendo la disciplina regolamentare a quella legislativa preesistente e soddisfare, pertanto, la finalità voluta dal legislatore”.

Sulla base di tale avviso, l'Amministrazione referente, ritenendo prevalente la necessità “di dare comunque seguito all'attuazione della norma in questione, superando l'incertezza interpretativa da essa indotta”, ha proposto lo schema di regolamento governativo di delegificazione in oggetto, da emanarsi su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

4. L'esame dei lavori parlamentari relativi alla disposizione in esame non fornisce elementi a sostegno dell'interpretazione fornita dalla Presidenza del Consiglio e fatta propria dal Ministero dell'istruzione, ma anzi contiene spunti di segno contrario all'opzione interpretativa conclusivamente prescelta. Difatti, non soltanto non si rinviene mai una menzione – seppure indiretta – allo strumento del regolamento di delegificazione, ma i pochi dati rinvenibili sono nel senso di individuare soluzioni alternative.

La norma in oggetto non era contenuta nell'originario disegno di legge (AS 4127 della XIII legislatura) e fu inserita, in prima lettura, nel dibattito in aula al Senato.

I relativi resoconti parlamentari, però, non forniscono indicazioni circa le reali intenzioni del legislatore, poiché il testo rientrava nell' “emendamento 1.100 - Ulteriore nuovo testo 2”, presentato da vari senatori della maggioranza, che riformulava integralmente i commi da 1 a 10 dell'art. 1. Tale emendamento fu approvato – senza commenti specifici sulla questione che rileva in questa sede – nella seduta n. 659 del 21 luglio 1999, con un mero riferimento ad un “accordo raggiunto dalle forze di maggioranza sull'emendamento 1.100 (Ulteriore nuovo testo 2)”, che giustificava anche il parere favorevole del Governo e il suo parere “contrario su tutti gli altri emendamenti”, poiché “la loro approvazione altererebbe l'equilibrio che si è determinato in seno alla maggioranza sul testo del maxiemendamento”.

Qualche spunto viene, invece, fornito, dai lavori della Camera dei deputati, che pure ha confermato integralmente il testo del Senato (riportato nell'atto Camera n. 6270).

Appare particolarmente significativo il parere del Comitato per la legislazione del 28 ottobre 1999, il quale sostenne, tra l'altro, la necessità che “sia riformulato il secondo periodo del comma 7 dell'articolo 1 in modo da chiarire inequivocamente la natura dell'atto mediante il quale provvedere alla modifica del testo unico in materia di pubblica istruzione approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, al fine di ricondurre tutte le scuole non statali alle tipologie previste dal provvedimento in esame; in particolare, considerato che le norme del citato testo unico rivestono rango legislativo, all'atto della riformulazione della disposizione in questione sarebbe indispensabile prevedere espressamente il ricorso allo strumento della legislazione delegata ovvero, alternativamente, a quello del regolamento di delegificazione, di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, disponendo altresì – ove si intenda prevedere la sottoposizione dei relativi schemi di provvedimento al parere parlamentare – che essi siano inviati alle Camere, e non anche ai soggetti specificamente competenti per materia nell'ambito dell'ordinamento parlamentare”.

Da ciò si evince che – ad avviso del consesso parlamentare preposto proprio alla tutela della qualità della regolazione e della coerenza del sistema delle fonti normative – dal testo in esame non si poteva rinvenire una portata innovativa dell'ordinamento, ma era “*indispensabile prevedere espressamente il ricorso allo strumento della legislazione delegata ovvero, alternativamente, a quello del regolamento di delegificazione*”.

La previsione richiesta dal Comitato per la legislazione fu ritenuta, invece, non necessaria a seguito del parere della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), reso il 2 dicembre 1999. Ma anche tale atto non milita a favore del ricorso ad un regolamento di delegificazione, poiché – a motivazione dell'avviso integralmente favorevole al testo già approvato dal Senato – esso afferma “*che il secondo periodo del comma 7 dell'articolo 1, pur essendo formulato in modo non del tutto congruo, può essere correttamente interpretato nel senso di ricondurre il decreto ivi previsto allo strumento della legislazione delegata*”.

Sulla base di tale parere favorevole, la Camera approvò definitivamente il testo della legge n. 62 del 2000 nella formulazione proveniente dal Senato.

5. Il Consiglio di Stato, innanzitutto, non può non rilevare la cripticità del comma 7 dell'art. 1 della legge n. 62 del 2000, che non fa riferimento a nessuno degli strumenti attuativi delle legislazione ordinaria né, tantomeno, al modello della legislazione delegata, ma costruisce *ex novo* un procedimento secondo cui “*il Ministro della pubblica istruzione ..., con un proprio decreto, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, propone il definitivo superamento*” delle disposizioni del testo unico sulla pubblica istruzione, “*anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie*”.

Vista l'impossibilità di far rientrare, senza incertezze, il comma in esame in uno dei pur svariati meccanismi che il nostro ordinamento fornisce al legislatore per mettere in atto i principî e le prescrizioni contenuti nella legge, e considerata la difficoltà di individuare, anche in via analogica, un significato univoco del comma in esame – difficoltà che è stata evidenziata in ogni fase dell'*iter* parlamentare e governativo – sarebbe preferibile sostituire l'attuale dettato legislativo con un precetto più certo piuttosto che ricercare un'opzione applicativa suscettibile, in ogni caso, di argomentazioni contrarie.

Ciò nonostante, questo Consiglio deve in ogni caso esprimersi sullo schema in oggetto, ricercando la soluzione che presenti minori criticità. Al riguardo, rileva la sussistenza di vari elementi che possono indurre a non attribuire valore normativo all'intervento in questione.

6. Un primo elemento interpretativo – di natura testuale ma con forte valenza sostanziale, in relazione alla portata normativa e quindi innovativa dell'intervento in questione – è fornito dall'espressione "*il Ministro della pubblica istruzione ... propone il definitivo superamento delle citate disposizioni del predetto testo unico*".

La legge si limita a parlare di una "proposta" del Ministro, ancorché rivestita da forme particolari (decreto ministeriale previo parere delle Commissioni parlamentari) e non fa alcun riferimento all'effetto "dispositivo" di tale proposta.

Ciò indurrebbe a rinvenire in tale atto un valore di indirizzo politico, di una "proposta", appunto, corroborata da un preventivo vaglio parlamentare, che dovrebbe prospettare (a livello propositivo e non ancora dispositivo) le forme e le modalità di intervento risultate più idonee alla luce del dibattito e del confronto istituzionale prescritto dalla norma in esame: disegno di legge o disegno di legge delega, fermo restando che il "*superamento*" delle norme del testo unico impone, in ogni caso, un intervento che incida sul livello primario delle fonti del diritto e che questo intervento non può limitarsi ad una "proposta".

Anche l'utilizzazione del termine, non univoco, di "decreto del Ministro" (su questa espressione cfr., *amplius*, il successivo punto 7) in luogo dell'espressione "regolamento ministeriale" (che avrebbe fatto propendere per un atto di sicura valenza normativa) sembra porsi a favore di questa ipotesi interpretativa e confermare che l'atto previsto può "proporre" ma non "disporre" tale superamento.

L'ipotesi di una proposta del Ministro avente natura politico-istituzionale ma non normativa appare, peraltro, profilata dallo stesso Ministero referente, nella sua nota del 2 febbraio 2004 indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

7. Sempre sul piano testuale, il dettato legislativo su cui si fonda l'intervento in oggetto sembra escludere il ricorso, in concreto, al meccanismo della delegificazione prospettato dallo schema: ciò sia a causa dell'assenza di qualsiasi riferimento, anche indiretto, all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, sia in presenza, invece, del menzionato riferimento ad un "decreto del Ministro" che risulta estraneo al meccanismo suddetto.

Il modello istituzionale della delegificazione, come è noto, consente nell'ordinamento vigente che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, un regolamento governativo si sostituisca a norme legislative con le apposite cautele previste dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il quale prevede, in particolare, che le leggi di delegificazione, *"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"*.

Certo, con una norma legislativa, di pari rango rispetto all'art. 17, comma 2, si potrebbe anche identificare un meccanismo di delegificazione diverso da quello oggi presente, salvi ovviamente eventuali profili di costituzionalità. Ma ciò dovrebbe avvenire comunque in modo esplicito e – in assenza di un rinvio al modello dell'art. 17, comma 2 – con la precisa indicazione di un percorso formale e di cautele alternative da seguire per ottenere quell'effetto in qualche modo eccezionale nel quadro delle fonti del diritto quale è la delegificazione. In assenza di specifiche previsioni, il decreto del Ministro previsto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 62 del 2000 non sembra, quindi, idoneo ad operare una delegificazione.

Peraltro, questa non sembra essere neppure la strada seguita dal Ministero referente che – modificando l'originaria impostazione proposta alla Presidenza del Consiglio nella citata nota del febbraio 2004 – configura lo schema in oggetto non come schema di "decreto del Ministro" ma come regolamento governativo di delegificazione, da emanarsi quindi con la forma del decreto del Presidente della Repubblica, richiamando espressamente in premessa anche l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Tale veste formale – se appare conforme al modello generale della delegificazione – è però del tutto assente nella legge sulla quale si dovrebbe fondare l'intervento in questione, che non fa alcun riferimento né all'art. 17, comma 2, né ad un regolamento governativo né ad un decreto del Presidente della Repubblica, ma parla invece di "decreto del Ministro". In altri termini, l'intervento configurato dallo schema in esame – regolamento di delegificazione *ex art. 17, comma 2* – non soltanto non trova un conforto testuale nella legge che dovrebbe disporre la delegificazione, ma anzi sembra porsi in contrasto con essa.

In presenza di siffatte perplessità – confermate, come si è visto, dall’esame dei lavori parlamentari, nei quali l’ipotesi della delegificazione è stata pretermessa – non sembra possibile l’applicazione, in via analogica, di un modello quale quello della delegificazione che – vista la particolarità dei suoi effetti nel quadro delle fonti del diritto – dovrebbe invece essere applicato secondo canoni di stretta interpretazione.

Sembra, in particolare, mancare, nel testo legislativo in esame, un riferimento, anche implicito, all’ “autorizzazione all’esercizio della potestà regolamentare del Governo”, che costituisce un requisito essenziale per un intervento regolamentare di delegificazione – intervento che non può certo essere fatto rientrare nel potere regolamentare cd. “indipendente” del Governo – e che è infatti espressamente previsto dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

8. La difficoltà di ricorrere al meccanismo di delegificazione sembra essere confermata anche dall’esame dei contenuti sostanziali richiesti. In particolare, sembra mancare, nell’art. 1, comma 7, della legge n. 62 del 2000, un altro requisito essenziale della delegificazione: la determinazione, da parte della legge di delegificazione, delle “*norme generali regolatrici della materia*”.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, con un orientamento risalente e ormai consolidato (cfr. Ad. gen. 16 novembre 1989, n. 100), che le norme generali regolatrici della materia possano essere sufficientemente – e implicitamente – delineate da quella parte di legislazione primaria non declassata e quindi non disciplinata nel regolamento: in ciò si avrebbe una sorta di delegificazione parziale.

Nel caso di specie, però, non sembra possibile desumere dalla legge delegificante quali siano le norme generali regolatrici della materia, poiché essa anzi richiede espressamente il “*superamento delle citate disposizioni del predetto testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie*”, senza fornire indicazioni su quali norme generali debbano ispirare il nuovo assetto “bipartito”, sia nella fase definitiva che in quella transitoria.

In altri termini, in assenza di ulteriori indicazioni, il “superamento” dell’attuale regime rende logicamente impossibile rinvenire, in questo stesso regime, le “norme generali regolatrici della materia” e sembra quindi privare la previsione *de qua* di un elemento indispensabile per il funzionamento (e la costituzionalità) del meccanismo di delegificazione.

Sotto tale profilo, l’intervento in esame si differenzia da quelli volti alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (per i quali, come è noto, si è fatto molto spesso ricorso allo strumento della delegificazione: cfr. soprattutto gli elenchi di procedimenti da semplificare allegati alle leggi

n. 347 del 1993, n. 59 del 1997, n. 90 del 1999 e n. 340 del 2000). In quei casi, la delegificazione era per definizione “parziale”, cioè limitata alla disciplina procedimentale di una data materia. Ne conseguiva che l’ambito della delegificazione era delimitato automaticamente dall’oggetto della medesima. In quel contesto, i criteri di delegificazione non consistevano nella enunciazione di meri obiettivi ma consistevano in vere e proprie norme regolatrici di una materia procedimentale.

Nel caso di specie, invece, non si tratta di una semplificazione procedimentale, ma di un intervento sulla disciplina sostanziale della parificazione scolastica, che dovrebbe portare all’integrale sostituzione (“*superamento*”) di un regime con uno diverso. Ma la legge, in questo caso, si limita a fornire un obiettivo e non anche i criteri e le modalità per il suo raggiungimento.

Forse, proprio le enunciate difficoltà del ricorso alla delegificazione avevano indotto la I Commissione della Camera a propendere per la soluzione della delega legislativa: anche una delega, però, avrebbe richiesto maggiore chiarezza e maggiori garanzie da parte del legislatore, in relazione alla delimitazione dell’oggetto, alla predisposizione di principi e criteri direttivi e alla indicazione dei tempi del suo esercizio.

Gli elementi ostativi all’emanazione di un regolamento di delegificazione sinora considerati valgono, *a fortiori*, per ogni altro tipo di intervento normativo da parte del Governo. Difatti, lo schema in oggetto non potrebbe neppure essere considerato, espungendovi la norma sulle abrogazioni, alla stregua di un regolamento attuativo o integrativo, poiché verrebbe meno quella finalità di “superamento” dell’attuale regime cui si ispira l’intera previsione legislativa in esame.

Le esposte considerazioni inducono, quindi, a ritenere la non configurabilità sia di un regolamento di delegificazione che di qualsiasi altro tipo di regolamento.

9. Sempre sotto un profilo sostanziale, la carenza di una disciplina legislativa di riferimento su cui innestare l’intervento regolamentare in oggetto, e quindi la difficoltà a ricondurlo a un atto di natura normativa, appare confermata da un ulteriore elemento: quello dell’assenza, nella legge, di disposizioni di natura finanziaria.

L’art. 4, ultimo comma, dello schema, nel modificare l’assetto dei contributi statali alle scuole paritarie, sembra invece incidere sulle dotazioni finanziarie con un meccanismo che richiede una copertura a livello legislativo, non rinvenibile nel caso di specie.

10. Si segnala, da ultimo, anche un elemento procedurale, di rilievo più marginale ma comunque coerente con le considerazioni fin qui esposte: la procedura speciale disposta dalla legge n. 62 del 2000 prevede che il parere delle Commissioni parlamentari sia fornito “prima” del “decreto del Ministro”, cosa che invece non è accaduta nel caso di specie, dove il decreto del

Ministro viene invece considerato una proposta al Governo ai fini dell'emanazione di uno schema di regolamento di delegificazione.

Ciò denota un ulteriore elemento di differenziazione rispetto all'ordinario meccanismo di delegificazione, meccanismo che è stato invece seguito dal Governo anche a costo di derogare all'espresso dettato legislativo.

11. Alla stregua delle esposte considerazioni, questo Consiglio di Stato è dell'avviso che non sembrano potersi rinvenire quegli elementi che consentirebbero di configurare l'intervento previsto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 62 del 2000 come un regolamento di delegificazione, secondo quanto prospettato dallo schema in oggetto, o comunque come un atto normativo. Da ciò consegue che sullo schema in oggetto non vi è luogo a provvedere da parte di questo Consiglio di Stato ai sensi dell'articolo 17, comma 25, lett. a), della legge n. 127 del 1997, nonché ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

L'intervento previsto dall'art. 1, comma 7 – pur in presenza delle più volte denunciate criticità emergenti dal dettato legislativo – si potrebbe piuttosto profilare, nei sensi originariamente prospettati dallo stesso Ministero referente, come una “proposta” del Ministro che si inserisce nel processo politico-istituzionale di attuazione e di monitoraggio della riforma del 2000, dando atto dello sviluppo del sistema scolastico e delle prospettive che esso dischiude.

Tale “proposta” si potrebbe allora concretizzare in una “richiesta volta ad ottenere, dal Parlamento, un indirizzo circa le iniziative da assumere nella prospettiva, per l'appunto, del superamento delle disposizioni del testo unico del 1994”. In questo caso la veste formale del decreto potrebbe davvero valere, come aveva ritenuto lo stesso Ministro dell'istruzione, “al solo scopo, sempre sulla base dell'atto di indirizzo formulato dal Parlamento, di orientare l'azione amministrativa, in attesa che si realizzi, attraverso norme legislative *ad hoc*, il superamento di cui si è detto”.

P. Q. M.

L'Adunanza generale del Consiglio di Stato esprime parere che non vi sia luogo a provvedere sullo schema in oggetto, trattandosi di atto non avente natura normativa.

Per estratto dal verbale
**Il Segretario delegato
per il Consiglio di Stato**
(Luigi Carbone)

Visto:
Il Presidente
(Alberto de Roberto)