

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca. C. 3822 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e raccomandazione*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 18 maggio 2016. – Presidenza del presidente Gianluca PINI.

La seduta comincia alle 15.10.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca.

C. 3822 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, nell'illustrare i contenuti del decreto-legge, evidenzia come lo stesso presenti diversi aspetti problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato. A tale proposito, segnala, in primo luogo, la presenza, nel disegno di legge di conversione, di un comma – inserito in sede di esame parlamentare – con il quale si modificano due principi e criteri direttivi contenuti nella legge n. 107 del 2015 (così detta

«buona scuola»). Si tratta di una problematica spesso volte affrontata dal Comitato in ragione del diverso regime di ammissibilità degli emendamenti applicato dalle presidenze dei due rami del Parlamento. Alla Camera, come noto, emendamenti riferiti al disegno di legge di conversione recanti norme di delega o volti modificare deleghe già conferite – anche sulla scorta degli orientamenti consolidati del Comitato – sono dichiarati inammissibili. Nella direzione inversa va tuttavia una pronuncia della Corte costituzionale abbastanza recente (n. 327 del 2013).

Dà quindi conto della presenza, nel testo, di una norma che, in materia di disciplina dell'ISEE dei nuclei familiari con componenti con disabilità, legifica ambiti materiali attualmente disciplinati da una fonte secondaria del diritto e di una disposizione che affida la sua attuazione ad una fonte atipica del diritto (DPCM) in luogo di un regolamento avente la forma di un decreto del Presidente della Repubblica.

Dopo aver sottolineato infine che, sul piano dell'omogeneità del contenuto, il testo, in sede di esame parlamentare, si è notevolmente arricchito nei suoi contenuti con l'introduzione di norme non sempre strettamente riconducibili agli ambiti materiali oggetto del nucleo originario decre-

to-legge, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3822 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, a seguito dell'approvazione, presso l'altro ramo del Parlamento, di 11 articoli aggiuntivi, si compone di 15 articoli e reca, oltre ad un complesso di interventi destinati – come recitano il titolo ed il preambolo – alla scuola, al personale docente, e alla ricerca, anche ulteriori misure che non appaiono pienamente riconducibili ai summenzionati ambiti materiali. Si tratta, in particolare, delle misure contenute all'articolo 1-*septies*, che interviene sull'ordinamento professionale dei periti, e all'articolo 2-*sexies*, che interviene sulla disciplina dell'ISEE dei nuclei familiari con componenti con disabilità; solo parzialmente riconducibile all'ambito originario del decreto-legge risulta inoltre la disposizione contenuta all'articolo 2-*quinquies*, che interviene sul cosiddetto *bonus* cultura a favore dei diciottenni, estendendone l'operatività anche agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità;

sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

il disegno di legge di conversione, a seguito delle modifiche approvate dal Senato, all'articolo 1, comma 2, modifica in due punti l'articolo 1, comma 181, della legge 13 luglio 2015, n. 107, che contiene i principi e i criteri direttivi della delega volta al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione. In particolare, la lettera *a*) adegua dal punto di vista puramente lessicale la lettera *b*), n. 3.2), sostituendo al termine “apprendistato” il termine, usato nelle altre parti del testo, “ tirocinio”; la lettera *b*) sposta invece l'oggetto della delega dalla definizione dei

“livelli essenziali” alla definizione dei “fabbisogni standard” delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia;

in proposito, si ricorda che, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione – ed in accordo con la prassi consolidata della Presidenza della Camera in materia di inammissibilità degli emendamenti – tale circostanza integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”, e che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge;

peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2013 si è discostata da tali indirizzi, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori. Ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

sul piano della tecnica normativa utilizzata, le disposizioni contenute nel decreto-legge effettuano perlopiù gli opportuni coordinamenti con l'ordinamento vigente. Con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 1-*septies*, che modifica la disciplina relativa all'ordinamento professionale dei periti industriali, si osserva tuttavia che, mentre il comma 1 è formulato in termini di novella alla legge n. 17 del 1990, il comma 2, che contiene alcune previsioni transitorie e di salvaguardia, conseguenziali alle disposizioni di cui al comma 1, non risulta formulato in termini di modifica testuale alla succitata legge;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

le disposizioni del decreto-legge sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988; fa eccezione l'articolo 1-*quinqies*, inserito al Senato, che, con previsioni di carattere ordinamentale, al comma 1 istituisce, a decorrere dall'anno 2017, un contributo annuale alle scuole paritarie che accolgano studenti con disabilità, nel contempo disponendo, al comma 2, ai fini della verifica del mantenimento della parità, un accertamento annuale del rispetto del requisito relativo all'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio; in relazione a tali previsioni, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, la rispondenza al requisito della "immediata applicabilità" dovrebbe essere valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nel caso di specie non sono espressamente indicati);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 2-*sexies*, introdotto al Senato, "Nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 00841, 00842 e 00838 del 2016", modifica in maniera non testuale lo stesso regolamento; in proposito, si segnala che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano "un diverso grado di 'resistenza' ad interventi modificativi successivi" [si veda il punto 3, lettera e), della circolare con-

giunta dei Presidenti di Camera e Senato del 20 aprile 2001]. »;

il decreto-legge, inoltre, all'articolo 1-*sexies*, introdotto anch'esso al Senato, demanda ad un "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione", la definizione dei termini per assicurare "la tempestiva assegnazione delle risorse alle istituzioni scolastiche ed il pagamento mensile delle somme spettanti al personale a tempo determinato per le prestazioni di lavoro rese, con particolare riferimento agli incarichi di supplenza breve e saltuaria"; in proposito, si segnala che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero decreti ministeriali o interministeriali);

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2-*ter*, la rubrica si riferisce ellitticamente al "Riconoscimento di crediti formativi universitari negli istituti tecnici superiori", omettendo il riferimento agli studenti, effettivi destinatari di tali crediti;

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, dovrebbe essere rispettata la seguente condizione:

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti, e tenuto tuttavia conto della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013 richiamata in premessa, si valuti la soppressione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

ribadendo il rilievo già più volte formulato dal Comitato sulla necessità che

ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, abbia cura il legislatore, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari:

a) di attenersi alle indicazioni contenute nella giurisprudenza costituzionale circa la necessità di considerare lo stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione;

b) di astenersi dal rilegificare materie disciplinate da fonti secondarie del diritto e di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento riserva alle fonti secondarie del diritto. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.20.