

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia istruzione e università. C. 1634 Governo (Parere alla VII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) 3

Mercoledì 17 settembre 2008. — Presidenza del presidente Franco STRADELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato all'istruzione, università e ricerca Giuseppe Pizza.

La seduta comincia alle 14.50.

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

Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia istruzione e università.

C. 1634 Governo.

(Parere alla VII Commissione).

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

Carlo COSTANTINI, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1634 e rilevato che:

esso reca un contenuto articolato, ma sostanzialmente omogeneo, in quanto

nei primi cinque articoli sono trattate questioni relative alla scuola (primaria e secondaria), mentre gli articoli 6 e 7 riguardano l'ambito universitario, disciplinando – rispettivamente – il valore abilitante della laurea in scienze della formazione primaria e l'ammissione al concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione mediche;

interviene, senza un adeguato coordinamento con la disciplina vigente, in un ambito normativo già oggetto di un testo unico, che andrebbe pertanto integrato (in particolare, l'articolo 2 modifica la disciplina in materia di valutazione del comportamento degli studenti, già contenuta nel testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994); inoltre, per altro verso, incide su materie che risultano già demandate alla fonte normativa secondaria (ad esempio, la materia degli insegnamenti curricolari, di cui all'articolo 1, risulta tendenzialmente delegificata per quanto riguarda entrambi i cicli di istruzione);

detta, all'articolo 5, ulteriori prescrizioni per la scelta dei libri di testo nelle scuole, che si aggiungono a quelle recate dall'articolo 15 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge in

tempi recentissimi (legge 6 agosto 2008, n. 133), senza che però si operi un pieno coordinamento tra le due discipline;

amplia, all'articolo 4, comma 1, l'ambito di operatività dei regolamenti di delegificazione già previsti dall'articolo 64, comma 4, del citato decreto-legge n. 112, al fine di autorizzare il Governo ad adottare disposizioni in base alle quali le istituzioni scolastiche costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali;

presenta, all'articolo 3, comma 4, lettera e), una formula abrogativa esplicita innominata che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, andrebbe evitata in quanto "superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale";

reca una disposizione retroattiva, in quanto l'articolo 6 elimina gli effetti prodotti dal comma 416 della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007) a valere sin dalla sua entrata in vigore, peraltro senza procedere ad un'espressa abrogazione della norma interessata, come sarebbe invece auspicabile, né esplicitando la reviviscenza dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 53 del 2003, secondo quanto sarebbe invece richiesto dal paragrafo 15, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi ("se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento");

contiene, nella rubrica dell'articolo 4, la specificazione dell'ambito di operatività della disposizione ("insegnante unico nella scuola primaria") che andrebbe opportunamente ripetuta anche nel corpo dell'articolo, dove invece non si menziona la scuola primaria;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato 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, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 3, comma 4 – ove si modifica l'articolo 177 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 297 del 1994, al fine di introdurre nuove norme sulla valutazione del rendimento scolastico degli studenti – si verifichi l'effettiva vigenza della norma novellata, atteso che l'articolo 19 del decreto legislativo n. 59 del 2004 già ne aveva disposto l'abrogazione, sia pure condizionata al completo esaurimento delle sezioni di scuola materna e classi di scuola elementare ancora funzionanti secondo il precedente ordinamento; tale condizione dovrebbe infatti essersi ormai realizzata, in quanto la riforma del primo ciclo, avviata dall'anno scolastico 2004-2005, è ormai entrata a regime.

Il Comitato osserva altresì:

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

all'articolo 1 – che mira ad inserire una materia curricolare nei due cicli di istruzione, mediante l'attivazione di "azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a 'Cittadinanza e Costituzione', nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale" – dovrebbe verificarsi se sia opportuno l'uso dello strumento normativo di rango primario, atteso che l'articolo 7, comma 1, lettera a), della

legge n. 53 del 2003 ha sostanzialmente demandato a regolamenti di delegificazione la definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale;

all'articolo 2 – ove si modifica la disciplina in materia di valutazione del comportamento degli studenti, “fermo restando quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, e successive modificazioni, in materia di diritti, doveri e sistema disciplinare degli studenti”, nel senso di reintrodurre il cosiddetto voto in condotta, che era già previsto dall'articolo 193, comma 1, del Testo Unico (decreto legislativo n. 297 del 1994), ma che era stato abrogato dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di inserire la disposizione in esame nell'ambito del citato testo unico, a tutela della sua organicità; peraltro, andrebbe in proposito valutata anche l'esigenza di adeguare a tale disposizione il decreto del Presidente della Repubblica n. 249 del 1998, espressamente richiamato nella disposizione in esame, al fine di salvaguardare la natura e l'organicità dello statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria;

all'articolo 4, comma 1 – ove si interviene al fine di prevedere nuovi contenuti per i regolamenti di delegificazione già previsti dall'articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di procedere ad una modifica testuale del richiamato articolo 64; peraltro, andrebbe anche chiarito se la nuova normativa che il Governo è autorizzato ad adottare debba configurare la costituzione, da parte delle istituzioni scolastiche, di classi a insegnante unico come una facoltà, secondo quanto si evince dalla relazione illustrativa, ovvero come un obbligo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 5 – che rinvia ad un'ulteriore disciplina delegificata il

“coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli studenti e la definizione di eventuali ulteriori modalità applicative” dell'articolo stesso – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare quali siano le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni da abrogare con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, in conformità al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 ».

Il Sottosegretario Giuseppe PIZZA prende atto dei contenuti della proposta di parere, su cui ritiene non esservi nulla da obiettare.

Antonino LO PRESTI invita il relatore a chiarire il rilievo concernente le diverse opzioni interpretative dell'articolo 4, comma 1. A suo giudizio, infatti, appare evidente la volontà normativa di pervenire all'obiettivo di rendere doveroso il passaggio al maestro unico da parte delle istituzioni scolastiche. Il tenore della norma, nella quale il verbo è opportunamente declinato all'indicativo presente, è inequivoco e non lascia margini interpretativi, né tale interpretazione può essere revocata in dubbio per il solo fatto che la relazione introduttiva – come noto priva di qualsiasi valore normativo – utilizzi espressioni lessicali più ambigue.

Dopo che Roberto ZACCARIA ha evidenziato come le discrasie tra la relazione illustrativa ed il testo sembrerebbero confermare la peculiare genesi della disposizione in commento, e le notizie secondo cui essa non era realmente stata oggetto di esame da parte del Consiglio dei ministri, Carlo COSTANTINI, *relatore*, rileva che la indicazione contenuta nel parere intendeva appunto sollecitare la Commissione ad intervenire per fugare ogni dubbio interpretativo che potesse essere causato dalla relazione illustrativa. Accoglie dunque l'invito a riformulare il parere nel senso di suggerire alla Commissione di precisare come l'unica opzione interpretativa coerente con il dato letterale della disposizione sia quella che fa discendere dalla norma un obbligo a carico delle

istituzioni scolastiche e non una mera facoltà. Dà quindi lettura della proposta di parere come riformulata:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1634 e rilevato che:

esso reca un contenuto articolato, ma sostanzialmente omogeneo, in quanto nei primi cinque articoli sono trattate questioni relative alla scuola (primaria e secondaria), mentre gli articoli 6 e 7 riguardano l'ambito universitario, disciplinando – rispettivamente – il valore abilitante della laurea in scienze della formazione primaria e l'ammissione al concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione mediche;

interviene, senza un adeguato coordinamento con la disciplina vigente, in un ambito normativo già oggetto di un testo unico, che andrebbe pertanto integrato (in particolare, l'articolo 2 modifica la disciplina in materia di valutazione del comportamento degli studenti, già contenuta nel testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994); inoltre, per altro verso, incide su materie che risultano già demandate alla fonte normativa secondaria (ad esempio, la materia degli insegnamenti curricolari, di cui all'articolo 1, risulta tendenzialmente delegata per quanto riguarda entrambi i cicli di istruzione);

detta, all'articolo 5, ulteriori prescrizioni per la scelta dei libri di testo nelle scuole, che si aggiungono a quelle recate dall'articolo 15 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge in tempi recentissimi (legge 6 agosto 2008, n. 133), senza che però si operi un pieno coordinamento tra le due discipline;

amplia, all'articolo 4, comma 1, l'ambito di operatività dei regolamenti di delegazione già previsti dall'articolo 64, comma 4, del citato decreto-legge n. 112, al fine di autorizzare il Governo ad adot-

tare disposizioni in base alle quali le istituzioni scolastiche costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali;

presenta, all'articolo 3, comma 4, lettera e), una formula abrogativa esplicita innominata che, ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, andrebbe evitata in quanto "superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale";

reca una disposizione retroattiva, in quanto l'articolo 6 elimina gli effetti prodotti dal comma 416 della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007) a valere sin dalla sua entrata in vigore, peraltro senza procedere ad un'espressa abrogazione della norma interessata, come sarebbe invece auspicabile, né esplicitando la reviviscenza dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 53 del 2003, secondo quanto sarebbe invece richiesto dal paragrafo 15, lettera d), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi ("se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento");

contiene, nella rubrica dell'articolo 4, la specificazione dell'ambito di operatività della disposizione ("insegnante unico nella scuola primaria") che andrebbe opportunamente ripetuta anche nel corpo dell'articolo, dove invece non si menziona la scuola primaria;

non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);

non è corredato 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, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

all'articolo 3, comma 4 – ove si modifica l'articolo 177 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 297 del 1994, al fine di introdurre nuove norme sulla valutazione del rendimento scolastico degli studenti – si verifichi l'effettiva vigenza della norma novellata, atteso che l'articolo 19 del decreto legislativo n. 59 del 2004 già ne aveva disposto l'abrogazione, sia pure condizionata al completo esaurimento delle sezioni di scuola materna e classi di scuola elementare ancora funzionanti secondo il precedente ordinamento; tale condizione dovrebbe infatti essersi ormai realizzata, in quanto la riforma del primo ciclo, avviata dall'anno scolastico 2004-2005, è ormai entrata a regime.

Il Comitato osserva altresì:

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

all'articolo 1 – che mira ad inserire una materia curriculare nei due cicli di istruzione, mediante l'attivazione di “azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a 'Cittadinanza e Costituzione', nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale” – dovrebbe verificarsi se sia opportuno l'uso dello strumento normativo di rango primario, atteso che l'articolo 7, comma 1, lettera a), della legge n. 53 del 2003 ha sostanzialmente demandato a regolamenti di delegificazione la definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale;

all'articolo 2 – ove si modifica la disciplina in materia di valutazione del comportamento degli studenti, “fermo restando quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, e successive modificazioni, in materia di diritti, doveri e sistema disciplinare degli studenti”, nel senso di reintrodurre il cosiddetto voto in condotta, che era già previsto dall'articolo 193, comma 1, del Testo Unico (decreto legislativo n. 297 del 1994), ma che era stato abrogato dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di inserire la disposizione in esame nell'ambito del citato testo unico, a tutela della sua organicità; peraltro, andrebbe in proposito valutata anche l'esigenza di adeguare a tale disposizione il decreto del Presidente della Repubblica n. 249 del 1998, espressamente richiamato nella disposizione in esame, al fine di salvaguardare la natura e l'organicità dello statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria;

all'articolo 4, comma 1 – ove si interviene al fine di prevedere nuovi contenuti per i regolamenti di delegificazione già previsti dall'articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di procedere ad una modifica testuale del richiamato articolo 64; valuti, inoltre, la Commissione l'opportunità di chiarire espressamente che la costituzione, da parte delle istituzioni scolastiche, di classi a insegnante unico costituisce un obbligo, come emerge dalla formulazione letterale della norma, e non una facoltà come sembrerebbe invece evincersi dalla relazione illustrativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 5 – che rinvia ad un'ulteriore disciplina delegificata il “coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli studenti e la definizione di eventuali ulteriori modalità applicative”

dell'articolo stesso – dovrebbe valutarsi l'opportunità di esplicitare quali siano le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni da abrogare con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, in conformità al modello di delegificazione delineato dall'articolo

17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. »

Il Comitato approva la proposta di parere, come riformulata.

La seduta termina alle 15.05.