

## 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 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca. Esame C. 1574 Governo. (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

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

*Mercoledì 25 settembre 2013. — Presidenza del Presidente Salvatore CICU.*

**La seduta comincia alle 8.55.**

**Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca.**

**Esame C. 1574 Governo.**

(Parere alla Commissione VII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Aniello FORMISANO, *relatore*, nel riferire sui profili del provvedimento che presentano aspetti di maggiore problematicità in relazione alle competenze del Comitato per la legislazione, fa presente in primo luogo come, sia pur in un contesto di sostanziale omogeneità, una disposizione sembri esulare dagli ambiti materiali e dalle finalità che il decreto-legge persegue. Trattasi dell'articolo 27, comma 1, che incrementa l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di

politica economica, finalizzato ad «agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale», del quale risulta peraltro assente ogni menzione sia nell'intestazione del decreto-legge, che nel preambolo. Segnala poi la presenza di due disposizioni che incidono su discipline contenute in fonti regolamentari, integrandole in maniera non testuale. Sempre in relazione ai rapporti intercorrenti con le fonti subordinate, rileva come l'articolo 17, comma 1, nel demandare la nuova regolamentazione dei concorsi per dirigenti scolastici ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non provveda tuttavia ad abrogare la preesistente disciplina della materia, contenuta nel regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140. Dà conto, infine, dell'anomalo intreccio intercorrente tra l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, tuttora in corso di conversione al Senato, e il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'articolo 25 del provvedimento ora all'esame, che ridetermina l'accisa su alcuni prodotti alcolici in aumento rispetto a quanto previsto dal citato decreto-legge n. 91 del 2013, senza però abrogare la disposizione ormai superata.

Formula, quindi, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1574 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge, che si compone di 28 articoli, ripartiti in tre Capi, reca un contenuto sostanzialmente omogeneo, essendo volto ad intervenire, come recitano il titolo e il preambolo, in materia di istruzione, università e ricerca. In particolare, il Capo I dedicato all'introduzione di *“Disposizioni per gli studenti e per le famiglie”*, reca misure in materia di borse di studio, orientamento degli studenti, divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche e educazione alimentare; il Capo II è volto invece all'introduzione di *“Disposizioni per le scuole”*, mediante il potenziamento delle dotazioni umane e materiali delle istituzioni scolastiche, nonché dell'offerta formativa; infine, il Capo III, residualmente rubricato *“Altre disposizioni”* introduce, tra l'altro, misure volte a favorire il raccordo tra scuola ed università, in materia di istruzione universitaria, di formazione specialistica dei medici e di ricerca scientifica. A tali ambiti materiali e alle finalità complessive perseguite dal decreto-legge non appare invece riconducibile la disposizione contenuta all'articolo 27, comma 1, che incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, finalizzato ad *“agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale”*, e della quale risulta assente ogni menzione sia nell'intestazione del decreto-legge, che nel preambolo; estranea rispetto ai contenuti dell'articolo nel quale è inserita, risulta infine la disposizione contenuta al comma 3 dell'articolo 12 (rubricato *“Dimensionamento delle istitu-*

*zioni scolastiche”*), che interviene a disciplinare alcuni profili giuridici concernenti la Scuola per l'Europa di Parma;

*sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:*

il decreto legge, all'articolo 25, commi 2 e 3, laddove ridetermina le aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici in aumento rispetto a quanto stabilito dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, in corso di conversione al Senato (A. S. 1014), senza peraltro procedere alla abrogazione della disposizione ormai superata, determina una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'articolo 4, ove, mentre il comma 1, che estende il divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche, è formulato in termini di novella all'articolo 51 della legge n. 3 del 2003 – che contiene la disciplina generale della materia – i successivi commi 2, 3 e 4, relativi al divieto di

utilizzo delle sigarette elettroniche, intervengono invece sull'ordinamento in via non testuale;

all'articolo 8, comma 1, lettera *d*), che introduce nell'ambito dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 21 del 2008 il comma 3-*bis*, ancorché già l'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo rechi una disposizione di contenuto parzialmente analogo, sulla quale bisognerebbe dunque più opportunamente incidere;

all'articolo 8, comma 2, che fa sistema con l'articolo 3 del decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 21, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 12, comma 3, che integra in maniera non testuale l'elenco delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, includendovi la Scuola per l'Europa di Parma;

all'articolo 15, ove i commi da 4 a 8 innovano la disciplina in materia di inidoneità alla propria funzione per motivi di salute del personale docente della scuola, richiamando (al comma 6) la procedura di cui all'articolo 19, commi da 12 a 14, del decreto-legge n. 98 del 2011, cui in parte si sovrappongono e con cui dovrebbero essere coordinati;

inoltre, il decreto legge, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, introduce modifiche a disposizioni di recentissima approvazione (si veda, ad esempio l'articolo 23, comma 1, che, novellando l'articolo 1, comma 188, della legge n. 266 del 2005, reintroduce la possibilità di assunzioni a tempo determinato e di stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso gli enti di ricerca, le università e le scuole superiori, appena esclusa dall'articolo 9, comma 16-*quinquies*, del recente decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha integralmente sostituito il citato comma 188);

il decreto-legge contiene inoltre disposizioni – delle quali andrebbe valutata la portata normativa – che non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, l'articolo 5, comma 2; l'articolo 10, comma 3; l'articolo 15, commi 1, 3 e 9 e l'articolo 19, comma 1), ovvero ad annunciare un suo eventuale aggiornamento, introducendo nel contempo la normativa applicabile *medio tempore* (si vedano l'articolo 5, comma 1, e l'articolo 19, comma 4), o, infine, ad esplicitare le finalità perseguite con i singoli interventi normativi (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 1; l'articolo 6, comma 1, alinea; l'articolo 8, comma 1, alinea; l'articolo 16, comma 1, alinea);

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il decreto legge, all'articolo 19, comma 2, che interviene in tema di rinnovo dei contratti a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, agisce “*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*”, che non risulta tuttavia ancora emanato;

non risulta inoltre chiaro se la disposizione contenuta all'articolo 17, comma 8 (in materia di integrazione delle commissioni nel caso di rinnovo di procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici) abbia natura transitoria e speciale, ovvero portata generale, in quanto, mentre in base alla sua formulazione ed alla relazione illustrativa essa sembra avere valenza generale ed a regime, la relazione tecnica afferma invece che la disposizione si riferisce esclusivamente alla integrazione delle commissioni del concorso per dirigente scolastico in Lombardia e in Abruzzo;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto legge, all'articolo 17, comma 1, nel ridefinire la disciplina dei

concorsi per dirigenti scolastici, domanda la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, della durata del corso e delle forme di valutazione dei candidati ammessi al corso, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, di concerto con i Ministri dell'economia e per la pubblica amministrazione; poiché attualmente la disciplina dei concorsi è contenuta in un regolamento di delegificazione (decreto del presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140), emanato sulla base delle norme generali regolatrici della materia recate dall'articolo 1, comma 618, della legge n. 296 del 2006, di esso dovrebbe prevedersi l'abrogazione, unitamente a quella del citato comma 618, già prevista al comma 4; si segnala peraltro che la previsione dell'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

inoltre, il decreto-legge incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano l'articolo 5, comma 1, che integra in maniera non testuale gli allegati B e C dei regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica n. 87 e n. 88 del 2010, al fine di introdurre nei quadri orari dei percorsi di studio degli istituti professionali e tecnici un'ora settimanale di insegnamento di geografia generale ed economica, nonché l'articolo 19, comma 3, che, in merito all'attribuzione delle funzioni di direttore amministrativo delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, integra in maniera non testuale l'articolo 13, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132). Tali circostanze non appaiono coe-

renti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, 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 congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

*sul piano della corretta formulazione, della tecnica di redazione e del coordinamento interno al testo:*

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 15, comma 1, reca un richiamo normativo che dovrebbe essere completato inserendovi il riferimento al comma 3 dell'articolo 39 della legge n. 449 del 1997 in aggiunta a quello, ivi contenuto, al comma 3-bis (infatti, mentre tale ultimo comma dispone l'applicabilità a tutte le amministrazioni della procedura di autorizzazione alle assunzioni, è il comma 3 a disciplinare tale procedura); analogamente, all'articolo 8, comma 1, alinea, sembrerebbe opportuno integrare il riferimento alla «Garanzia Giovani» con il richiamo della raccomandazione europea in materia (raccomandazione 2013/C 120/01);

sempre sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 10, comma 1, impropriamente si riferisce all'intesa piuttosto che al concerto tra Ministeri; in proposito, si ricorda infatti che il paragrafo 4, lettera p), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, dispone che *“Nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi: 1) il termine 'intesa' per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali); 2) il termine 'concerto' per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)”*.

il decreto-legge reca altresì rubriche formulate in termini imprecisi; ad esempio, la rubrica dell'articolo 12 (*"Dimensionamento delle istituzioni scolastiche"*) dovrebbe essere integrata con il riferimento anche alla Scuola per l'Europa di Parma, oggetto del comma 3, mentre la rubrica dell'articolo 23 (*"Finanziamento degli enti di ricerca"*) dovrebbe essere integrata con il riferimento alle assunzioni a tempo determinato presso le università e gli enti di ricerca, oggetto del comma 1;

sul piano del coordinamento interno del testo, il provvedimento, all'articolo 5, comma 2, mentre al secondo periodo si riferisce alla *"realizzazione di progetti didattici nei musei, nei siti di interesse archeologico, storico e culturale o nelle fondazioni culturali"*, ai periodi successivi — che sviluppino in concreto la disciplina — si riferisce ai soli musei;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:*

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione della disposizione di cui all'articolo 27, comma 1, che appare estranea rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge;

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

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 5, comma 1 e all'articolo 19, comma 3, nella parte in cui incidono

su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero — e solo se strettamente necessario — si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

per quanto detto in premessa, all'articolo 17, commi 1 e 4, si proceda a disporre l'abrogazione del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140, adottato in attuazione del comma 618 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, che, invece, il comma 4 opportunamente abroga; al comma 1, laddove dispone l'adozione di un decreto Presidente del Consiglio dei ministri al fine di introdurre una disciplina di carattere normativo, oggi contenuta in una fonte secondaria del diritto, sia altresì valutata l'opportunità di riformulare la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della suddetta disciplina ad un decreto interministeriale adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente;

si dovrebbe altresì verificare la portata normativa delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

per quanto detto in premessa, all'articolo 17, comma 8, si dovrebbe chiarire se la disposizione ivi recata ha efficacia temporanea o a regime;

all'articolo 19, comma 2, si dovrebbe verificare l'opportunità dell'introduzione

di una normativa “*nelle more dell'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508*”, tenuto conto che il suddetto regolamento, a distanza di quasi quattordici anni dalla sua previsione, non risulta essere stato ancora emanato;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

agli articoli 5, comma 2 e 16, comma 3, si dovrebbe sostituire il riferimento al “*Ministro per i beni e le attività culturali*” con quello aggiornato al “*Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo*”;

si dovrebbero integrare le rubriche degli articoli 12 e 23 nel senso indicato in premessa.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 25, commi 2 e 3, che modificano la disciplina contenuta nell'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 91 del 2013, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere*, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo. ».

Renato BALDUZZI, nel congratularsi con il relatore per l'analitico approfondimento contenuto nella proposta di parere

testé illustrata, che in un certo qual modo supplisce alla rilevata mancata allegazione al provvedimento della relazione ATN, esprime al contempo sconcerto per la perseverante tendenza degli uffici governativi a rifuggire dalla predisposizione delle occorrenti relazioni istruttorie AIR ed ATN, strumenti che, invece, ove posti in essere con costanza ed effettività, consentirebbero proprio di evitare molti dei difetti ed imperfezioni che il Comitato per la legislazione ha costantemente modo di constatare.

Tancredi TURCO, osserva come, in controtendenza rispetto alla prassi, invalsa anche nella legislatura in corso, dei così detti « decreti minestrone », nella specifica occasione vada dato atto dello sforzo compiuto dal Governo, che ha predisposto un provvedimento di cui si ha finalmente modo di apprezzare il carattere di maggiore e sostanziale omogeneità.

Salvatore CICU, *Presidente*, riallacciandosi alle considerazioni dei colleghi Balduzzi e Turco, che in definitiva si connettono alla più generale problematica concernente la necessità di individuare meccanismi regolamentari maggiormente idonei a renderne più efficace l'operato del Comitato, esprime l'auspicio che, nel contesto dei concomitanti impegni parlamentari, si riesca finalmente ad avviare in seno all'organo l'occorrente approfondimento, propedeutico, a sua volta, ad una eventuale interlocuzione con la Giunta per il Regolamento e con il Governo.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.15.**