

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:	
Schema di decreto legislativo recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale. Atto n. 379 (Parere alla Commissione VII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3
Schema di decreto legislativo concernente l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente. Atto n. 381 (Parere alla Commissione VII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazione</i>)	6

Mercoledì 15 marzo 2017. – Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 9.35.

Sui lavori del Comitato.

Andrea GIORGIS, *presidente*, dà lettura della lettera con la quale la presidente della Commissione VII, in relazione alla richiesta di parere avanzata ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, in merito all'atto del Governo n. 383 (schema di decreto legislativo recante disciplina della scuola italiana all'estero), ha comunicato che in data 9 marzo 2017 le Commissioni riunite III e VII – convocate come d'intesa tra i rispettivi uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, con tale punto all'ordine del giorno – hanno deliberato sull'atto medesimo, senza peraltro obiezioni procedurali da parte di alcun gruppo.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER,
COMMA 3, DEL REGOLAMENTO**

Schema di decreto legislativo recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto

dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale.

Atto n. 379.

(Parere alla Commissione VII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento all'esame del Comitato.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 379 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato a seguito della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, proveniente dalla Commissione VII;

lo schema di decreto legislativo – composto di 14 articoli e 3 allegati – reca

un contenuto omogeneo ed è volto a dare attuazione alla delega conferita al Governo ai sensi dell'articolo 1, commi 180, 181, lettera *d*), e 182 della legge n. 107 del 2015, nella quale i principi e criteri direttivi coincidono in buona sostanza con l'oggetto della delega, facendo riferimento alla "revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, attraverso: 1) la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale; 2) il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio";

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

benché la relazione per l'analisi tecnico-normativa affermi che "le materie oggetto dell'intervento non formano oggetto di provvedimenti di rilegificazione", in realtà lo schema di decreto legislativo reca una disciplina che si sostituisce a quella contenuta nel regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, del quale l'articolo 13 dispone l'abrogazione;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

per quanto riguarda la formulazione delle disposizioni presenti nel testo, talune previsioni non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente, ad annunciare un suo eventuale aggiornamento ovvero ad esplicitare le finalità perseguite. Altre appaiono scritte in uno stile discorsivo più che precettivo. A titolo esemplificativo:

pur in presenza dell'articolo 1 – volto a declinare i principi e le finalità del provvedimento – anche altri articoli contengono preamboli che dichiarano la fina-

lità perseguita dalla specifica norma (per esempio: articoli 2, comma 1, 6, comma 2, 7, comma 1);

l'articolo 2, comma 1, presenta un contenuto descrittivo, richiamando finalità e contesto in materia di identità dell'istruzione professionale e rinviando per la sua declinazione all'Allegato A (*"Al fine di assicurare allo studente una solida base di istruzione generale e competenze tecnico-professionali in una dimensione operativa in relazione alle attività economiche e produttive cui si riferisce l'indirizzo di studio prescelto, i percorsi di istruzione professionale hanno un'identità culturale, metodologica e organizzativa che è definita nel Profilo educativo, culturale e professionale di cui all'Allegato A che costituisce parte integrante del presente decreto"*);

a sua volta l'allegato A definisce il "profilo educativo, culturale e professionale (P.E.Cu.P.) dello studente a conclusione dei percorsi di istruzione professionale in maniera descrittiva, con lunghi passaggi di carattere più contestuale e sociologico che giuridico (per esempio, si legge: *"Il P.E.Cu.P. delle Istituzioni scolastiche che offrono percorsi di I.P. ha lo scopo di integrare, in modo armonico, competenze scientifiche, tecniche ed operative, costitutive di figure professionali di livello intermedio, in grado di assumere adeguate responsabilità in relazione alle attività economiche di riferimento. I nuovi percorsi, in linea con le indicazioni europee, concorrono alla formazione del cittadino nella società della conoscenza e tendono a valorizzare, essenzialmente, la persona nel suo ruolo lavorativo. Il diplomato dell'Istruzione professionale è, pertanto, una persona competente, consapevole delle potenzialità e dei limiti degli strumenti tecnici di trasformazione della realtà, attento ad un utilizzo sempre più ampio delle tecnologie, così da dialogare con tutte le posizioni in gioco e sviluppare un contributo cooperativo alla qualità del lavoro come fattore in grado di determinare il risultato dell'intero processo produttivo e la crescita economica. Il fattore "professionalità del lavoro" risiede, pertanto, nell'assumere responsabilità in rife-*

rimento ad uno scopo definito e nella capacità di apprendere anche dall'esperienza, ovvero di trovare soluzioni creative ai problemi sempre nuovi che si pongono. Si tratta di una disposizione nuova, che supera la figura del "qualificato" del passato, per delineare un lavoratore consapevole dei propri mezzi, imprenditivo, che ama accettare le sfide con una disposizione alla cooperazione, che è in grado di mobilitare competenze e risorse personali per risolvere i problemi posti entro il contesto lavorativo di riferimento. Ciò, da un lato, comporta il superamento della tradizionale dicotomia tra formazione professionalizzante ed educazione generale, dall'altro intende garantire il collegamento tra i sistemi formativi rispetto ai contesti territoriali ed alle loro vocazioni culturali ed economiche");

il citato allegato A, pur costituendo parte integrante dello schema di decreto legislativo, non riveste una veste formale esteriore congruente con tale natura;

nell'ambito dell'articolo 6, comma 1, sono presenti sette clausole di carattere finanziario: l'alinea, introduce l'elencazione di ciò che le istituzioni scolastiche che offrono percorsi di istruzione professionale possono fare "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"; la lettera c) prevede la possibilità di stipulare contratti d'opera con esperti del mondo del lavoro e delle professioni, "nel rispetto dei vincoli di bilancio [...] A riguardo, le istituzioni scolastiche provvedono nel limite delle risorse disponibili a legislazione"; la lettera d) di nuovo richiama il "rispetto dei vincoli di bilancio"; la lettera e) prevede la possibilità di costituire dipartimenti "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"; la lettera f) prevede la possibilità di istituire un comitato tecnico-scientifico, sempre "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", precisando che "Ai componenti del comitato non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza o altre utilità comunque denominate". Conseguentemente, non appare chiaro quale sia l'arco temporale entro il quale tali disposizioni

potranno pervenire a pieno regime, essendo l'assolvimento degli interventi proposti subordinato al rispetto delle ripetute clausole di invarianza finanziaria. Tale modalità redazionale, per effetto della quale, si trova collocata, nel contesto di una medesima partizione del testo, sia la disposizione sostanziale sia la rituale clausola di neutralità finanziaria, si discosta altresì dalle raccomandazioni contenute nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, in base alle quali, qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, le disposizioni concernenti la copertura finanziaria vanno distinte da quelle sostanziali e sono preferibilmente accorpate in un unico articolo;

lo schema di provvedimento all'articolo 3, comma 3, prevede che, ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'istruzione recante il regolamento in materia di determinazione dei profili di uscita degli indirizzi di studio e dei relativi risultati di apprendimento, il concerto intervenga con i Ministri del lavoro, dell'economia e con il "Ministero della salute";

inoltre, all'articolo 7, comma 2, dispone che il decreto del Ministro dell'istruzione volto a disciplinare la Rete nazionale delle scuole professionali sia adottato "d'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano";

all'articolo 10, comma 1, si cita l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, che dal 1° dicembre 2016 si chiama invece Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185);

infine, lo schema di provvedimento reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, osserva quanto segue:

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

all'articolo 3, comma 3, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire, tra i soggetti concertanti, l'espressione "Ministero della salute" con il riferimento al "Ministro della salute", in analogia con gli altri concertanti previsti nella disposizione stessa;

all'articolo 7, comma 2, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire l'espressione "d'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" con la seguente: "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 10, comma 1, andrebbe aggiornata la denominazione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori;

per quanto detto in premessa, andrebbe valutata una riformulazione dell'allegato A nella forma tecnico redazionale prescritta per i testi normativi. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Schema di decreto legislativo concernente l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente.

Atto n. 381.

(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento all'esame del Comitato.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 381 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato a seguito della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, proveniente dalla Commissioni VII;

lo schema di decreto legislativo – composto di 14 articoli e suddiviso in 2 capi – reca un contenuto omogeneo ed è volto a dare attuazione alla delega conferita al Governo ai sensi dell'articolo 1, commi 180, 181, lettera f), e 182 della legge n. 107 del 2015, in materia di effettività del diritto allo studio, attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, degli studenti del sistema di istruzione e formazione, statale e paritario, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado, nonché in materia di potenziamento della Carta dello studente; a tal fine, lo schema reca disposizioni concernenti i servizi di trasporto e mobilità, mensa, fornitura di libri e strumenti didattici, insegnamento presso ospedali e case di cura, l'esonero dalle tasse scolastiche degli studenti iscritti alle classi quarte e quinte della scuola secondaria di secondo grado, lo stanziamento di risorse per borse di studio; il potenziamento della *IoStudio – Carta dello studente*, l'istituzione della Conferenza nazionale per il diritto allo studio;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

lo schema di provvedimento non reca previsioni riconducibili al criterio di delega concernente la definizione dei livelli

essenziali delle prestazioni, come invece previsto dalla citata lettera *f*) del comma 181 della legge n. 107 del 2015;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

per quanto riguarda la formulazione delle disposizioni presenti nel testo, talune previsioni non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento (v. l'articolo 7, comma 1, che conferma la gratuità dei libri di testo e degli altri strumenti didattici prevista ai sensi dell'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo n. 297 del 1994 ("Testo unico della scuola"), che ha ripreso quanto era già previsto dalla legge n. 719 del 1964); altre disposizioni esplicitano le finalità perseguite o appaiono scritte in uno stile discorsivo più che precettivo (v. l'articolo 13, il quale prevede che "Per implementare i servizi in materia di diritto allo studio e favorire sinergie interistituzionali gli Enti locali, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possono stipulare accordi con soggetti pubblici e privati per l'erogazione di ulteriori benefici a livello territoriale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica").

nell'ambito dell'articolato sono presenti, oltre a tre disposizioni volte alla copertura di specifici oneri, anche numerose clausole di invarianza finanziaria (v. articoli 1, comma 1,2, comma 1, 3, comma 1, 5, commi 2 e 3, 6, comma 2, 8, comma 3, 10, commi 2 e 5, 11, commi 1 e 3, 13, comma 1); a tali previsioni si aggiunge l'articolo 14, recante la clausola di invarianza finanziaria riferita all'intero decreto, di cui andrebbe peraltro valutata la congruità della attuale formulazione (attualmente essa prevede infatti che "non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica oltre i limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali a legislazione vigente"). Conseguentemente, non appare chiaro quale sia l'arco temporale entro il quale le disposizioni del provvedimento potranno pervenire a pieno regime, essendo l'assolvimento degli inter-

venti proposti circoscritto, anche per un futuro indefinito, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Tale modalità redazionale, per effetto della quale, si trova collocata, nel contesto di una medesima partizione del testo, sia la disposizione sostanziale sia la rituale clausola di neutralità finanziaria, si discosta altresì dalle raccomandazioni contenute nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, in base alle quali, qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, le disposizioni concernenti la copertura finanziaria vanno distinte da quelle sostanziali e sono preferibilmente accorpate in un unico articolo. Al riguardo, si ricorda anche che, ai sensi del comma 6-bis dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), "in ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria";

lo schema di provvedimento all'articolo 3, comma 1, reca una disposizione rispetto alla quale andrebbe valutata l'opportunità di verificare il nesso – causale o condizionale – tra la premessa di contesto ("Tenuto conto della necessità di programmare annualmente i servizi") e la facoltà riconosciuta agli enti locali di "prevedere la gratuità totale dell'accesso agli stessi ovvero richiedere un contributo alle famiglie";

per quanto riguarda il coordinamento interno al testo: l'articolo 3, dispone che gli enti locali possono prevedere la gratuità totale dell'accesso ai servizi, senza specificare che i servizi in questione sono quelli indicati all'articolo 2; l'articolo 5, comma 3, richiama le disposizioni sulla Carta dello studente, rinviando all'articolo 11, in luogo dell'articolo 10;

infine, lo schema di provvedimento reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, osserva quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, andrebbe valutato l'accorpamento in un unico articolo delle disposizioni di carattere finanziario. ».

Andrea GIORGIS, *presidente*, ringrazia i colleghi Pini e Turco per le rispettive proposte di parere che, travalicando gli aspetti riassuntivi e ricognitori delle pro-

blematiche tecnico normative usualmente rilevate dal Comitato, evocano questioni, quale quella del carattere prescrittivo del linguaggio giuridico, le quali, a loro volta, si prestano ad interessanti spunti di riflessione per quanto riguarda, ad esempio, il presumibile contenzioso che potrebbe discendere da norme che sono fondative di diritti ed al contempo carenti sul piano della effettività e della uniformità di applicazione che potrebbero ricevere.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.