



Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca D.L. 104/2013 / A.C. 1574

dossier n° 20 - 25 settembre 2013 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1574
D.L.	104/2013
Iter al Senato:	No
testo originario:	28
Date:	
emanazione:	12 settembre 2013
pubblicazione in G.U.:	12 settembre 2013
presentazione:	12 settembre 2013
assegnazione:	12 settembre 2013
scadenza:	11 novembre 2013
Commissione competente :	VII Cultura
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo si articola in tre capi:

il capo I (**articoli 1-9**), rubricato "Disposizioni per gli studenti e per le famiglie", contiene misure riguardanti: borse di studio e benefici volti a rendere effettivo il diritto allo studio; spese per l'istruzione; l'orientamento degli studenti per la scelta dell'indirizzo di studi; il divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche (esteso alle aree all'aperto ed alle sigarette elettroniche); l'educazione alimentare;

il capo II (**articoli 10-19**), rubricato "Disposizioni per le scuole", è finalizzato a potenziare le dotazioni umane e materiali delle istituzioni scolastiche, nonché l'offerta formativa;

il capo III (**articoli 20-28**), residualmente rubricato "Altre disposizioni":

- agli **articoli 20-24** tratta principalmente il raccordo tra scuola ed università, l'istruzione universitaria, la formazione specialistica dei medici e la ricerca scientifica;
- agli **articoli 25-27** provvede ad individuare la copertura finanziaria del provvedimento, sia attraverso talune misure tributarie (articoli 25 e 26), sia attraverso riduzioni di spesa (articolo 27, il cui comma 1 dispone al contrario l'incremento di una autorizzazione di spesa);
- all'**articolo 28** dispone l'immediata entrata in vigore del provvedimento.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione in titolo, all'esame della Camera in prima lettura, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

È allegata alla relazione illustrativa la richiesta di esenzione dall'AIR formulata al Ministero dell'istruzione e vistata dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, ove si fa presente che, conformemente all'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al [decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170](#), "la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento, oltre a contenere il riferimento all'esenzione e alle sue ragioni giustificative, indicherà sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

L'immediato precedente di provvedimento d'urgenza interamente dedicato all'istruzione ed

all'università è costituito dal [decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137](#), recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

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; 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 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 la disposizione contenuta al **comma 3 dell'articolo 12** (rubricato "Dimensionamento delle istituzioni scolastiche"), che interviene a disciplinare alcuni profili giuridici concernenti la Scuola per l'Europa di Parma.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Intreccio con decreti-legge in corso di conversione

All'**articolo 25**, il combinato disposto dei **commi 2 e 3** 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 procedere alla abrogazione della disposizione ormai superata.

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 5, comma 1** 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.

L'**articolo 19, comma 3**, 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.

Secondo i costanti indirizzi del Comitato per la legislazione, tale modalità di produzione normativa 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).

Coordinamento con disposizioni vigenti

All'**articolo 4, comma 1**, sul divieto di fumo nelle istituzioni scolastiche, è formulato in termini di novella all'articolo 51 della [legge n. 3/2003](#), contenente la disciplina generale della materia; *andrebbe valutata l'opportunità di formulare in termini di novella al medesimo articolo anche i **commi 2, 3 e 4**, relativi al divieto di utilizzo delle sigarette elettroniche.*

All'articolo 8:

- al **comma 1**, *andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la **lettera d)***, che introduce nell'ambito dell'articolo 3 del [decreto legislativo n. 21/2008](#) il comma 3-bis, *come novella*

all'articolo 2, comma 1 del medesimo decreto legislativo, che già prevede che i percorsi di orientamento sono oggetto di apposite previsioni nel Piano dell'offerta formativa. La novella dovrebbe fare quindi riferimento esclusivamente alla pubblicità delle iniziative di orientamento sul sito istituzionale delle istituzioni scolastiche;

- *andrebbe valutata l'opportunità di formulare anche il **comma 2** in termini di novella all'articolo 3 del decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 21 (oggetto di una limitata modifica da parte del **comma 1**), con il quale fa sistema;*

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

all'**articolo 15, i commi da 4 a 8** innovano la disciplina in materia di idoneità alla propria funzione per motivi di salute del personale docente della scuola, richiamando (al comma 6) la procedura di cui all'articolo 19, commi 12-14 del [decreto-legge n. 98/2011](#), cui in parte si sovrappongono.

Modifica di norme di recente approvazione

L'**articolo 23, comma 1**, novellando l'articolo 1, comma 188 della [legge n. 266/2005](#), 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.

Richiami normativi

All'**articolo 8, comma 1, alinea**, *andrebbe valutata l'opportunità di integrare il riferimento alla "Garanzia Giovani" con il richiamo della raccomandazione europea in materia (raccomandazione 2013/C 120/01), volta ad assicurare ai giovani fino ai 25 anni di età – entro 4 mesi dal termine di un ciclo di istruzione formale o dall'inizio di un periodo di disoccupazione – un'offerta di lavoro, di prosecuzione dell'istruzione scolastica, di apprendistato di un tirocinio di qualità elevata;*

All'**articolo 15, comma 1**, *andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento non soltanto al comma 3-bis (relativo all'applicabilità a tutte le amministrazioni della procedura di autorizzazione alle assunzioni), ma anche al comma 3 (che disciplina tale procedura).*

Portata normativa

Numerose previsioni – *delle quali andrebbe valutata la portata normativa* – non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente, ad annunciare un suo eventuale aggiornamento (si veda il paragrafo successivo) ovvero ad esplicitare le finalità perseguite. In particolare:

- diverse disposizioni del decreto, anche formulate in termini di novella, sono introdotte dall'indicazione delle finalità perseguite (a titolo esemplificativo: articolo 1, comma 1; articolo 6, comma 1, alinea; articolo 8, comma 1, alinea; articolo 16, comma 1, alinea);
- altre disposizioni hanno carattere ricognitivo, limitandosi a mantenere fermo quanto già previsto dalla normativa vigente (a titolo esemplificativo: articolo 5, comma 2; articolo 10, comma 3; articolo 15, commi 1, 3 e 9; articolo 19, comma 1).

Disposizioni a carattere temporaneo, speciale e sperimentale

Diverse disposizioni del decreto-legge sono volte ad intervenire medio tempore, nelle more dell'adozione di provvedimenti già previsti o di eventi futuri, ovvero accompagnano ad interventi riformatori discipline transitorie e speciali. Si segnala in particolare quanto segue:

- l'**articolo 5, comma 1** introduce nei quadri orari dei percorsi di studio degli istituti professionali e tecnici un'ora di insegnamento di geografia generale ed economica "Nelle more dell'ulteriore potenziamento dell'offerta formativa", che non viene precisato come debba essere attuato; analogamente, l'**articolo 19, comma 4** agisce "Nelle more di un processo di razionalizzazione degli Istituti superiori di studi musicali non statali ex pareggiati nell'ambito del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica";
- all'**articolo 17, il comma 1** innova la disciplina dei dirigenti scolastici; il **comma 8** reca una disposizione in materia di integrazione delle commissioni nel caso di rinnovo di procedure concorsuali annullate che, in base alla relazione illustrativa ed alla formulazione, sembrerebbe 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 ed in Abruzzo. Andrebbe quindi valutata l'opportunità di chiarire se la disposizione abbia

- effettivamente natura transitoria e speciale;
- all'**articolo 19**, il **comma 2**, sul 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, a distanza di quasi 14 anni dalla sua previsione, non risulta ancora emanato.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

L'**articolo 17**, **comma 1**, nel ridefinire la disciplina dei concorsi per dirigenti scolastici, demanda 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. Attualmente, la disciplina dei concorsi è dettata da 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. 296/2006, del quale occorrerebbe prevedere l'abrogazione, unitamente al citato comma 618 (**comma 4**).

Con riguardo all'affidamento di compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, si ricorda - come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione - che il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica 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 regolamenti ministeriali).

Coordinamento interno del testo

All'**articolo 5**, **comma 2**, mentre il secondo periodo fa riferimento alla "realizzazione di progetti didattici nei musei, nei siti di interesse archeologico, storico e culturale o nelle fondazioni culturali", i periodi successivi si riferiscono esclusivamente ai musei.

Formulazione del testo

All'**articolo 10**, **comma 1**, *andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento al concerto anziché all'intesa tra Ministeri*, in ossequio al disposto del paragrafo 4, lettera p) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base al quale "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).

Agli **articoli 5**, **comma 2** e **16**, **comma 3**, *andrebbe valutata l'opportunità di 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".*

Rubriche

Andrebbe valutata l'opportunità di integrare le rubriche:

- dell'**articolo 12** ("Dimensionamento delle istituzioni scolastiche") con il riferimento anche alla Scuola per l'Europa di Parma, oggetto del **comma 3**;
- dell'**articolo 23** ("Finanziamento degli enti di ricerca") con il riferimento alle assunzioni a tempo determinato presso le università e gli enti di ricerca, oggetto del **comma 1**.