



Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca

D.L. 104/2013 / A.C. 1574

dossier n° 69 /0 - 18 settembre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1574
D.L.	104/2013
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	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
Pareri previsti:	I, II (ex art. 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V, VI (ex art. 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VIII, IX, X, XI, XIII, XIII e XIV

Contenuto

Il decreto-legge, composto di **28 articoli**, è articolato in **tre capi** che recano, rispettivamente, disposizioni per gli studenti e le famiglie, disposizioni per le scuole (e per il relativo personale, nonché per le Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale), altre disposizioni (in particolare, università, alta formazione e specializzazione artistica e musicale, ricerca).

In numerosi casi, la definizione delle modalità applicative è demandata ad atti normativi secondari, per i quali spesso non è indicato il termine di adozione (v. tabella allegata).

Capo I: Disposizioni per gli studenti e per le famiglie

L'**art. 1** autorizza la spesa di **15 milioni di euro** per l'anno **2014** per l'attribuzione di **contributi e benefici** a favore degli studenti **delle scuole secondarie di primo e secondo grado** in possesso di requisiti inerenti merito, **esigenza di servizi di ristorazione o trasporto**, condizione economica. La **ripartizione delle risorse fra le regioni** è demandata ad un **decreto MIUR_MEF**, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L., **d'intesa con la Conferenza Stato-regioni**. I contributi erogati dalle regioni sono esclusi dal patto di stabilità interno.

[Welfare degli studenti delle scuole secondarie di I e II grado](#)

L'**art. 2** incrementa di **100 milioni di euro annui**, a decorrere **dal 2014**, il **Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio** agli **studenti universitari**, da ripartire tra le regioni. Le spese per gli interventi di diritto allo studio universitario realizzati dalle regioni e finanziati con le risorse del Fondo sono escluse dal patto di stabilità interno.

[Risorse per il diritto allo studio universitario](#)

L'**art. 3** dispone l'erogazione di **borse di studio** a favore degli studenti iscritti, nell'a.a. 2013-2014, presso le Istituzioni **di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM)**, cumulabili con quelle assegnate ai sensi del d.lgs. 68/2012. A tal fine, autorizza la spesa di **6 milioni di euro** per l'anno **2014**. Le modalità applicative sono demandate ad un **bando emanato dal MIUR** entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L. La **comunicazione della graduatoria finale** con l'individuazione dei destinatari delle borse di studio è effettuata dal MIUR **entro il 30 novembre 2013**.

[Borse di studio per gli studenti delle Istituzioni AFAM](#)

L'**art. 4** reca disposizioni per la **tutela della salute nelle scuole**. In particolare, estende il [Tutela della](#)

divieto di fumo nei locali chiusi alle aree all'aperto delle istituzioni scolastiche, vieta l'uso delle sigarette elettroniche nei locali chiusi delle medesime istituzioni, e prevede l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione dei divieti.

salute nelle scuole

Dispone, inoltre, l'elaborazione di **programmi di educazione alimentare** nelle scuole, al fine di favorire il consumo consapevole di prodotti ortofrutticoli. La definizione delle **modalità attuative** è demandata ad un **decreto interministeriale**, per la cui emanazione non è fissato un termine.

L'**art. 5** reca disposizioni volte al **potenziamento dell'offerta formativa**. In particolare:

- è introdotta, a decorrere **dall'a.s. 2014/2015, un'ora** (settimanale) di insegnamento di **"geografia generale ed economica"** in una classe del primo biennio degli **istituti tecnici e professionali**;
- si prevede la pubblicazione, da parte del MIUR, entro il 30 ottobre 2013, di un bando di **concorso per il finanziamento e la realizzazione di progetti didattici nei luoghi della cultura**, finalizzati a promuovere la formazione continua dei docenti della scuola e la fruizione del patrimonio culturale. La definizione di **criteri e modalità di selezione dei progetti** è demandata ad un **decreto MIUR-MIBACT**, per la cui emanazione non è previsto un termine;
- a decorrere **dall'a.s. 2013-2014, parte delle risorse del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa** sono **riservate** al finanziamento di progetti per la costituzione o l'aggiornamento, presso istituzioni scolastiche statali, di **laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi**. Le modalità applicative sono demandate ad un **decreto del MIUR**, per la cui emanazione non è previsto un termine.

Potenziamento dell'offerta formativa

L'**art. 6** reca disposizioni, ulteriori rispetto a quelle di recente adottate con il D.L. 179/2012 (L. 221/2012), volte alla **riduzione della spesa per l'acquisto di testi e strumenti didattici** da parte degli studenti, intervenendo sulle **regole per l'adozione** dei libri di testo e prevedendo **l'assegnazione alle istituzioni scolastiche di 2,7 milioni di euro nel 2013 e 5,3 milioni di euro nel 2014** per l'acquisto di libri di testo e dispositivi per la lettura di materiali didattici digitali da concedere agli studenti. L'**assegnazione di tali risorse** è effettuata dal MIUR con proprio **decreto**, entro 7 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L.

Riduzione della spesa per l'acquisto di libri scolastici

L'**art. 7** prevede che nell'**a.s. 2013/2014** è avviato **in via sperimentale un programma di didattica integrativa finalizzato ad evitare la dispersione scolastica** e autorizza, a tal fine, la spesa di **3,6 milioni di euro nel 2013** e di **11,4 milioni di euro nel 2014**.

La **disciplina applicativa** è demandata ad un **decreto ministeriale**, da adottare **sentita la Conferenza Stato-regioni**. Per l'emanazione del decreto non è previsto un termine.

Programma sperimentale per la prevenzione della dispersione scolastica

L'**art. 8** intende potenziare le attività svolte per l'**orientamento degli studenti delle scuole secondarie superiori ai fini della prosecuzione degli studi**: a tal fine, prevede, tra l'altro, **a decorrere dall'a.s. 2013-2014, l'avvio** dei percorsi di orientamento - finora previsti nel quinto anno – già **dal quarto anno** e autorizza una spesa di **1,6 milioni di euro nel 2013** e **5 milioni di euro annui a decorrere dal 2014**.

Percorsi di orientamento per gli studenti delle scuole secondarie di II grado

L'**art. 9** **estende la durata massima del permesso di soggiorno** per la frequenza a corsi di studio o per formazione **per l'intero periodo del corso** frequentato, anziché per un singolo anno, rinnovabile di anno in anno. Gli effetti della disposizione sono differiti all'adozione della **normativa di attuazione**, cui si provvede **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della **legge di conversione** del D.L.

Durata del permesso di soggiorno per la frequenza a corsi di studio o per formazione

Capo II: Disposizioni per le scuole

L'**art. 10** reca disposizioni finalizzate a consentire alle regioni interessate la stipula di **mutui per il finanziamento di interventi in materia di edilizia scolastica**, nell'ambito della programmazione 2013-2015. I pagamenti effettuati dalle regioni per l'attuazione degli interventi di edilizia scolastica, finanziati con la stipula dei mutui in oggetto, sono esclusi dal patto di stabilità interno. L'individuazione delle **modalità di attuazione** è demandata ad un **decreto** adottato dal MEF, di concerto con il MIUR e il MIT, per la cui emanazione non è indicato un termine.

Mutui per l'edilizia scolastica e detrazioni fiscali per erogazioni liberali ad università e Istituzioni AFAM

Inoltre, include le spese sostenute in favore delle **istituzioni AFAM** e delle **università** tra le **detrazioni IRPEF per erogazioni liberali**, purché finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica, all'edilizia universitaria, all'ampliamento dell'offerta formativa.

L'art. 11 reca un'autorizzazione di spesa per gli anni 2013 e 2014, rispettivamente di **5 milioni di euro** e di **10 milioni di euro**, per assicurare alle istituzioni scolastiche statali secondarie, prioritariamente di secondo grado, la realizzazione e la fruizione della **connettività wireless**, in modo da consentire agli studenti l'accesso ai materiali didattici e ai contenuti digitali.

Wireless nelle scuole

L'art. 12, al fine di consentire un ottimale **dimensionamento delle istituzioni scolastiche**, interviene in materia di **assegnazione dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi** (DSGA): in particolare, limita la disciplina recata dall'art. 19, co. 5 e 5-bis, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011) agli a.s. 2012/2013 e 2013/2014 e rinvia la definizione dei criteri a regime per tali assegnazioni ad un **accordo** da raggiungere in sede di **Conferenza unificata**.

Dimensionamento delle istituzioni scolastiche. Scuola per l'Europa di Parma

Dispone, altresì, l'inserimento della **Scuola per l'Europa di Parma** fra le pubbliche amministrazioni.

L'art. 13 è finalizzato ad assicurare l'integrazione dell'anagrafe nazionale degli studenti e delle anagrafi regionali degli studenti nel **sistema nazionale delle anagrafi degli studenti**, già prevista dalla normativa vigente, entro l'a.s. 2013-2014. Le modalità di integrazione sono definite prevedendo la funzione di **coordinamento del MIUR** e acquisendo il **parere del Garante per la privacy**.

Integrazione delle anagrafi degli studenti

L'art. 14 elimina il divieto di costituzione di non più di un **Istituto tecnico superiore (ITS) in ogni regione per la medesima area tecnologica e relativi ambiti**, introdotto con l'art. 52, co. 2, lett. a), del D.L. 5/2012 (L. 35/2012).

Istituti tecnici superiori

L'art. 15 prevede:

Personale scolastico

- in esito ad una sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della scuola, la definizione, con **decreto** interministeriale, di un **piano triennale 2014-2016 per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente, educativo e ATA** (rappresentando, dunque, la prosecuzione di analogo intervento disposto per il triennio 2011-2013 con l'art. 9, co. 17, del D.L. 70/2011 – L. 106/2011). Per l'emanazione del D.L. non è previsto un termine;
- la **rideterminazione della dotazione organica di diritto** relativa ai **docenti di sostegno** e l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori unità di personale a decorrere dall'a.s. 2013/2014;
- l'abrogazione, dal 1° gennaio 2014, della disciplina in materia di **docenti inidonei all'insegnamento per motivi di salute** recata dall'art. 14, co. 13, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012) e la ridefinizione della materia con la previsione di una disciplina a regime per i docenti dichiarati permanentemente inidonei successivamente al 1° gennaio 2014 e di una disciplina transitoria per i docenti già dichiarati permanentemente inidonei alla data di entrata in vigore del decreto-legge;
- l'integrazione della disciplina relativa ai **docenti delle classi di concorso C999 e C555**, recata dall'art. 14, co. 14, dello stesso D.L. 95/2012.

L'art. 16 autorizza la spesa di 10 milioni di euro per il 2014, da utilizzare per iniziative di **formazione obbligatoria** rivolte, in particolare, al personale scolastico delle regioni in cui gli **esiti delle prove INVALSI** siano risultati **inferiori alla media nazionale** e delle **aree ad alto rischio socio-educativo**. La definizione delle **modalità di organizzazione e gestione** delle attività formative è demandata ad un **decreto del MIUR**, per la cui emanazione non è previsto un termine.

Formazione del personale scolastico

Inoltre, prevede – in via sperimentale per il 2014 – l'**accesso gratuito dei docenti ai musei e ai siti di interesse archeologico**, storico e culturale gestiti dallo Stato, nei limiti della disponibilità di 10 milioni di euro. La definizione delle **modalità di fruizione del servizio** è demandata ad un **decreto interministeriale**, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L.

L'art. 17 prevede:

Dirigenti scolastici

- **nuove modalità di reclutamento dei dirigenti scolastici**, attraverso un **corso-concorso selettivo di formazione bandito annualmente dalla Scuola nazionale dell'amministrazione**. La definizione delle **modalità applicative** è demandata ad un **DPCM**, da adottare entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L.;
- per il solo a.s. 2013-2014, una deroga alla normativa vigente in materia di **esoneri dall'insegnamento per i docenti con funzioni vicarie**, nelle scuole affidate in

reggenza nelle regioni in cui non è stato completato l'iter dei concorsi per dirigente scolastico, nonché la possibilità di nomina dei vincitori degli stessi concorsi durante l'anno scolastico;

- in caso di **rinnovo delle procedure concorsuali** per dirigente scolastico annullate a seguito di pronunce giurisdizionali, la costituzione di sottocommissioni per ogni gruppo di 300 candidati (anziché 500).

L'art. 18 autorizza il MIUR ad assumere i vincitori e gli idonei del concorso per dirigente tecnico bandito nel 2008, a decorrere dal 2014.

Al relativo onere, quantificato in 8,1 milioni di euro dal 2014, si fa fronte attraverso risparmi sulla spesa relativa alle commissioni degli esami di Stato al termine della scuola secondaria di secondo grado, conseguente alla restrizione dell'ambito territoriale nel quale gli stessi possono essere nominati.

Dirigenti tecnici
del MIUR

L'art. 19 dispone in materia di conferimento di **incarichi di insegnamento** nelle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM) e di **nomina del direttore amministrativo** delle stesse.

Conferisce, inoltre, un finanziamento di **3 milioni di euro nel 2014** agli **Istituti superiori di studi musicali**, ex pareggiati. La **ripartizione** sarà effettuata con **decreto** del **MIUR**, per la cui emanazione non è indicato un termine.

AFAM

Capo III: altre disposizioni

L'art. 20 abroga l'art. 4 del d.lgs. 21/2008, relativo al c.d. "**bonus maturità**" per **l'accesso ai corsi di laurea ad accesso programmato**, disponendo che lo stesso bonus non è applicato neanche alle procedure già indette ma non ancora concluse alla data di entrata in vigore del decreto-legge (l'art. 20 è stato oggetto di un avviso di rettifica pubblicato nella GU del 16/9/2013).

Corsi di laurea
ad accesso
programmato

L'art. 21 reca alcuni **interventi in tema di formazione specialistica dei medici**, prevedendo **un'unica commissione** preposta all'ammissione alle scuole di specializzazione e la formazione di **un'unica graduatoria nazionale**.

Dispone inoltre che, a partire dall'a.a. 2013/2014, la **determinazione del trattamento economico** da corrispondere agli specializzandi avvenga con **cadenza triennale**, invece che annuale, sempre adottando un DPCM, come già previsto.

Formazione
specialistica dei
medici

L'art. 22:

- disciplina a livello legislativo la procedura di **nomina dei componenti del consiglio direttivo** dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (**ANVUR**) - che, in base all'art. 2, co. 140, del D.L. 262/2006 (L. 286/2006), era stata definita con il DPR 76/2010 – introducendo, a regime, alcune novità e facendo salva la disciplina transitoria già prevista dallo stesso DPR 76/2010 per i componenti in carica;
- reca alcune novità in materia di **nomina dei presidenti e dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti di ricerca vigilati dal MIUR** di designazione governativa, di cui all'art. 11 del D.lgs. 213/2009.

Organizzazione
ANVUR ed enti
di ricerca

L'art. 23 reca disposizioni inerenti:

- le **assunzioni a tempo determinato presso gli enti di ricerca, le università e le scuole superiori ad ordinamento speciale**, nonché altri organismi. A tal fine, novella l'art. 1, co. 188, della L. 266/2005, di recente modificato dall'art. 9, co. 16-*quinquies*, del D.L. 76/2013 (L. 99/2013), in particolare reintroducendo la possibilità di ricorso a tali assunzioni per l'attuazione di **progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti**;
- il meccanismo di **finanziamento degli enti di ricerca vigilati dal MIUR**, di cui all'art. 4 del d.lgs. 213/2009. In particolare, la valutazione della qualità della ricerca rileverà solo per la ripartizione del finanziamento premiale.

Assunzioni a
tempo
determinato
presso
università ed
enti di ricerca e
finanziamento
enti di ricerca

L'art. 24 autorizza l'**assunzione**, nel quinquennio **2014-2018**, di **200** unità di personale **ricercatore, tecnologo e di supporto alla ricerca** presso l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (**INGV**). Il decreto interministeriale per l'approvazione del fabbisogno di personale, già previsto dall'art. 5, co. 4, del d.lgs. 213/2009, deve essere adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del D.L.

Prevede, altresì, che **gli enti di ricerca vigilati dal MIUR** possono procedere ad **assunzioni di ricercatori e tecnologi in deroga** alle procedure di cui all'articolo 34-*bis* del

Personale degli
enti di ricerca
vigilati dal MIUR

D.lgs. 165/2001, che stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare il personale già collocato in disponibilità o in mobilità prima di avviare le procedure per le nuove assunzioni.

L'**art. 25** interviene in materia di **accisa**, disponendo aumenti scadenziati (dal 10 ottobre 2013, dal 1° gennaio 2014 e dal 1° gennaio 2015) delle aliquote di accisa relative alla **birra**, ai **prodotti alcolici intermedi** e all'**alcole etilico**. Aumenti delle accise

L'**art. 26**, attraverso una novella all'articolo 10 del D.lgs. n. 23 del 2011 (c.d. federalismo municipale), interviene in tema di determinazione, con decorrenza **dal 1° gennaio 2014**, delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, relativamente ai **trasferimenti immobiliari**. Imposte di registro, ipotecaria e catastale

L'**art. 27** reca:

- il rifinanziamento del **Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE)** di 3 milioni di euro per il 2014, 50 milioni di euro per il 2015, 15 milioni di euro dal 2016;

- le norme di **copertura finanziaria** degli oneri recati dal provvedimento, quantificati complessivamente in € 13 mln per il 2013, € 326,6 mln per il 2014, € 450,1 mln per il 2015, € 471,6 mln per il 2016, € 473,6 mln per il 2017 ed € 475,6 mln dal 2019. Norme finanziarie

L'**art. 28** dispone l'**immediata entrata in vigore** del decreto-legge. Entrata in vigore

Per il contenuto specifico dei singoli articoli, si veda dossier n. 69 del 17 settembre 2013.

Relazioni allegata o richieste

Il decreto-legge è corredato di relazione illustrativa e di relazione tecnica. E', altresì, allegata la richiesta di esenzione dall'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 9, co. 1, del DPCM 170/2008, motivata con la straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Negli anni passati sono stati numerosi i provvedimenti d'urgenza in materia di ordinamenti scolastici, per lo più finalizzati ad assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico, talora affrontando anche temi attinenti all'ambito universitario e della ricerca. Si segnalano, in particolare, i D.L.: 137/2008; 147/2007; 97/2004; 212/2002; 255/2001; 240/2000.

Motivazioni della necessità ed urgenza

La relazione illustrativa evidenzia che, in corrispondenza dell'avvio dell'anno scolastico, si è reso necessario adottare misure di immediata applicazione a favore degli studenti, delle famiglie e delle scuole per alleviare una situazione di difficoltà conseguente anche agli interventi di riduzione della spesa degli ultimi anni. In particolare, come si legge nel preambolo del decreto-legge, la straordinaria necessità ed urgenza è stata ravvisata con riferimento all'emanazione di disposizioni dirette a rendere effettivo il diritto allo studio, ad assicurare la tutela della salute nelle scuole, a ridurre le spese per l'istruzione, ad arricchire l'offerta formativa, a valorizzare il merito, a migliorare il funzionamento delle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale, e a semplificare le procedure nelle università e negli enti di ricerca.

Al riguardo, con riferimento all'art. 9 - che differisce gli effetti delle novità da esso introdotte in tema di durata massima del permesso di soggiorno per la frequenza a corsi di studio o per formazione all'adozione della normativa di attuazione, cui si procederà entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. - si segnala che l'art. 15, co. 3, della L. 400/1988 prevede che i decreti-legge debbano contenere misure di "immediata applicazione" e che, per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, la "immediata applicabilità" va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti.

Si segnala, sotto lo stesso profilo, che parte delle disposizioni di cui all'art. 5 si applicheranno a decorrere dall'a.s. 2014/2015 e che, in numerosi altri casi, l'effettiva operatività di quanto previsto è subordinata all'adozione di atti secondari per la cui emanazione non è previsto un termine.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni contenute nel provvedimento in esame possono essere ricondotte prevalentemente alla materia dell'**istruzione**.

La Costituzione riserva tale settore alla **competenza esclusiva dello Stato** qualora si tratti di **norme generali** ordinanti la materia (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.) e alla **competenza concorrente** tra lo Stato e le regioni nel caso di norme più specifiche, **salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale** (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte Costituzionale, nella **sentenza n. 279/2005**, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di numerose norme del d.lgs. 59/2004, ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del quadro competenziale delineato dalla Costituzione in materia di istruzione.

In particolare, la Corte ha precisato che «le **norme generali in materia di istruzione** sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». In tal senso, le norme generali si differenziano anche dai "**principi fondamentali**", i quali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». In tale prospettiva, la Corte ha considerato espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato: l'indicazione delle finalità di ciascun ordine di scuola; la determinazione dei livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale; la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti; la fissazione dell'età minima di accesso alle scuole; la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, nonché la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità dei titoli professionali.

La Corte è tornata sull'argomento con la **sentenza n. 200/2009**, concernente l'art. 64 del D.L. 112/2008, nella quale ha individuato nei contenuti degli art. 33 e 34 Cost. la prima chiara **definizione** vincolante degli **ambiti riconducibili al concetto di "norme generali sull'istruzione"**. Sul piano della legislazione ordinaria, la Corte ha fatto riferimento agli ambiti individuati dalla L. **53/2003**, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle "norme generali sull'istruzione" evidenziando, quindi, che ai sensi della stessa, rientrano in tale ambito, fra l'altro, la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime, la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti, i principi della valutazione complessiva del sistema, i principi di formazione degli insegnanti. Inoltre, la Corte ha rilevato che **in via interpretativa** sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche e quelle sull'assetto degli organi collegiali.

La stessa sentenza n. 200/2009 inoltre, con riferimento agli ambiti attribuibili alla potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ha osservato che "la relazione tra **normativa di principio** e **normativa di dettaglio** va intesa [...] nel senso che alla **prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi**, essendo riservata **alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti per raggiungere detti obiettivi**". Alla luce di questa ripartizione la Corte costituzionale, anche nella sentenza **n. 92/2011**, ha riconosciuto spettare **al legislatore regionale il dimensionamento della rete scolastica sul territorio**.

Per le norme che intervengono sulla **disciplina del personale scolastico** può richiamarsi anche la materia di competenza esclusiva statale "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**" (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost).

Per quanto concerne l'ambito **universitario**, si ricorda che la materia non è espressamente citata nell'art. 117 Cost.: soccorre, tuttavia, l'**art. 33**, che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Al riguardo, con riferimento al **diritto allo studio universitario**, deve, peraltro, ricordarsi che la potestà legislativa spetta esclusivamente alle regioni.

Pertanto, con riferimento all'art. 3, occorre valutare l'opportunità di un coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del bando relativo all'erogazione di borse di studio agli studenti iscritti alle Istituzioni AFAM.

Con riferimento all'art. 4 rileva anche l'ambito di **tutela della salute**, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Poiché, inoltre, vengono irrogate sanzioni amministrative per la violazione dei divieti previsti dallo stesso art. 4, sono ravvisabili anche ambiti di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. (**giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa**).

Infine, gli articoli 25 e 26 sono riconducibili alla **materia tributaria** che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., è assegnata alla competenza esclusiva dello Stato. Allo Stato è, altresì, assegnata in via esclusiva la perequazione delle risorse finanziarie.

Compatibilità comunitaria

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Con riferimento all'**art. 7**, si ricorda che il 28 giugno 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione **sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico** di cui gli Stati membri sono invitati a far uso e in cui avanza proposte e suggerimenti in materia di politiche di prevenzione, di intervento e di compensazione che potrebbero essere adottate per controllare il fenomeno.

Il contrasto della dispersione scolastica figura anche tra le priorità della Strategia Europa 2020 che in materia ha fissato l'obiettivo di **ridurre i tassi di abbandono precoce dei percorsi di istruzione** (della popolazione tra 18 e 24 anni) al di **sotto del 10%** (l'**obiettivo nazionale per l'Italia** è pari al **15-16%**).

Il Consiglio nelle sue conclusioni di marzo 2013 interviene sul tema "Investire in istruzione e formazione" invitando gli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a intensificare gli sforzi per prevenire la dispersione scolastica, basandosi sullo sviluppo di sistemi di allarme preventivo per l'individuazione degli alunni a rischio; promuovere approcci all'istruzione efficaci ed inclusivi per tutti gli alunni, compresi quelli con esigenze particolari; monitorare l'impatto di tali approcci, in particolare per innalzare i tassi di accesso e di conseguimento dei diplomi degli alunni con esigenze particolari a tutti i livelli del sistema d'istruzione.

Con riferimento all'**art. 8**, si ricorda che la "Garanzia per il giovani" costituisce una proposta di **raccomandazione della Commissione europea, fatta propria dal Consiglio** il 22 aprile 2013 ([2013/C 120/01](#)), per assicurare ai giovani fino a 25 anni di età – entro quattro 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 o di un tirocinio di qualità elevata ([COM\(2013\)729](#)). Al fine di dare **concreta attuazione** alla raccomandazione, la Commissione ha presentato la **comunicazione "Lavorare insieme per i giovani d'Europa - Invito ad agire contro la disoccupazione giovanile"** in cui sono elencate le **azioni proposte dalla Commissione** per combattere la disoccupazione giovanile.

Si ricorda inoltre che la **Strategia Europa 2020** per quanto riguarda la lotta alla disoccupazione giovanile, prevede l'**iniziativa prioritaria "Youth Opportunities Initiative"** volta a promuovere l'apprendistato e i tirocini per i giovani e ad aiutare coloro che hanno abbandonato la scuola o un percorso formativo senza aver conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore a riprendere gli studi o una formazione professionale, per acquisire le competenze necessarie a trovare un lavoro.

Con riferimento all'**art. 11**, si ricorda che nella comunicazione del 20 novembre 2012 **"Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici"** (COM(2012)669) la Commissione ritiene prioritario lo sfruttamento pieno delle **tecnologie**, in particolare di **internet**, nel settore dell'istruzione, con un **ammodernamento delle infrastrutture di tecnologia dell'informazione** a disposizione delle **scuole** ed un **maggior ricorso** alle cosiddette **"risorse educative aperte"**, per le quali la Commissione europea prospetta la necessità di una **strategia a livello di Unione europea**, in grado di indirizzare e sostenere le azioni condotte dagli Stati membri. Si ricorda inoltre che nell'ambito dell'**Agenda digitale** gli Stati membri sono chiamati fra l'altro a integrare l'**apprendimento elettronico nelle politiche nazionali per modernizzare l'istruzione e la formazione**, anche nei programmi, nella valutazione dei risultati formativi e nello sviluppo professionale di insegnanti e formatori.

Con riferimento all'**art. 16**, si ricorda che la **revisione e il rafforzamento del profilo professionale di tutte le professioni dell'insegnamento** (insegnanti di ogni livello, dirigenti scolastici e formatori degli insegnanti) figurano tra le priorità indicate dalla Commissione nella citata comunicazione del novembre 2012. Le azioni proposte dalla Commissione agli Stati membri prevedono un riesame dell'efficacia e della qualità accademica e pedagogica della formazione iniziale degli insegnanti, l'introduzione di sistemi

coerenti e dotati di risorse adeguate per la selezione, il reclutamento, l'inserimento e lo sviluppo professionale del personale docente e il rafforzamento della competenza digitale degli insegnanti, lo sviluppo di regolari verifiche della performance degli insegnanti.

In merito alla formazione e al rafforzamento delle competenze delle professioni dell'insegnamento si ricorda che - nel quadro delle nuove prospettive finanziarie 2014-2020 - sarà possibile usufruire del programma "**Erasmus per tutti**" che riunisce in un unico strumento i programmi e gli strumenti operanti nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzioni di poteri normativi

Il decreto-legge prevede l'intervento di numerosi atti normativi secondari (DPR, DPCM, DM e DI), per il cui oggetto si rinvia al par. *Contenuto* e, sinteticamente, alla tabella allegata.

Coordinamento con la normativa vigente

All'**art. 4**, potrebbe valutarsi l'opportunità di inserire anche le disposizioni recate dai commi 2-4 nella L. 3/2003.

Con riferimento all'**art. 8, co. 1, lett. d)**, occorrerebbe coordinare le relative previsioni con quelle recate dall'art. 2, co. 1, del d.lgs. 21/2008, che già prevede che i percorsi di orientamento sono oggetto di apposite previsioni nel Piano dell'offerta formativa (POF).

All'**art. 15, co. 1**, occorre fare riferimento anche al co. 3 dell'art. 39 della L. 449/1997, che disciplina la procedura di autorizzazione alle assunzioni, mentre il co. 3-*bis* ne prevede l'applicabilità a tutte le amministrazioni.

Con riferimento ai **co. 4-8** dello stesso art. 15, appare necessario un chiarimento sul rapporto fra la normativa da essi recata e quella recata dall'art. 19, co. 12-14, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011) (per il dettaglio, si rinvia al dossier n. 69 del 17 settembre 2013).

Si segnala, inoltre, che, a seguito dell'abrogazione dell'intero co. 13 dell'art. 14 del D.L. 95/2012, non appare chiaro quale disciplina si applicherà ai docenti dichiarati temporaneamente inidonei alla propria funzione per motivi di salute.

Con riferimento all'**art. 17**, si segnala che occorre abrogare anche il DPR 140/2008. Inoltre, con riferimento al DPCM di cui il **co. 2** prevede l'adozione, si ricorda - come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione - che il ricorso a tale fonte 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'art. 17 della L. 400/1988 (regolamenti governativi nella forma di Decreti del Presidente della Repubblica, ovvero regolamenti ministeriali).

Collegamento con lavori legislativi in corso

La 7^a Commissione del Senato aveva avviato l'esame delle proposte di legge A.S. 316 e A.S. 728, concernenti la ridefinizione della disciplina relativa ai docenti inidonei all'insegnamento per motivi di salute, oggetto dell'art. 15, commi 4-8, del D.L. 104/2013.

La stessa Commissione, inoltre, ha avviato l'esame delle proposte di legge A.S. 322, A.S. 934 e A.S. 972, recanti norme per la statizzazione degli Istituti musicali pareggiati, ai quali si riferisce, con l'attribuzione di risorse e nelle more di un processo di razionalizzazione, l'art. 19, co. 4, del D.L. 104/2013.

Formulazione del testo

All'**art. 5, co. 1**, occorrerebbe precisare che si fa riferimento ad un'ora "settimanale" dedicata all'insegnamento di geografia negli istituti tecnici e professionali.

Allo stesso **art. 5, co. 2**, è necessario fare riferimento, a seguito dell'art. 1 della L. 71/2013, al "Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo". La stessa esigenza si pone all'**art. 16, co. 3**.

All'**art. 8** sembrerebbe opportuno inserire gli estremi identificativi della Raccomandazione UE relativa alla Garanzia per i giovani.

All'**art. 10, co. 3**, il riferimento corretto è alle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (cfr. art. 2, L. 508/1999). La stessa esigenza si pone all'**art. 19, co. 2**.

All'**art. 12**, occorrerebbe integrare la rubrica dell'articolo, inserendo anche il riferimento alla Scuola per l'Europa di Parma.

All'**art. 15, co. 1**, dopo le parole "2007, n. 244", occorre inserire le parole "come modificato dal comma 2 del presente articolo".

All'**art. 17**, con riferimento ai requisiti di partecipazione per l'accesso al corso-concorso, occorrerebbe fare riferimento, in virtù del nuovo sistema di articolazione e denominazione dei corsi di studio recato dall'art. 3 del DM 270/2004, alla "laurea magistrale" (nonchè alla "laurea conseguita in base al previgente ordinamento"). Infatti, nel nuovo ordinamento la "laurea" si consegue al termine di corsi di studio triennali. (In senso analogo all'indicazione fornita, si veda l'art. 4 del DPR 140/2008).

All'**art. 23**, sembrerebbe opportuno modificare la rubrica, introducendo, almeno, un riferimento alle assunzioni a tempo determinato presso gli enti di ricerca e le università.

All'**art. 24, co. 2**, il decreto ministeriale deve essere riferito al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere favorevole del Ministro dell'economia e delle finanze, e non ai rispettivi Ministeri.

All'**art. 27, co. 2**, non è indicata la quantificazione degli oneri per il 2018.

Tabella provvedimenti normativi di cui il D.L. 104/2013 prevede esplicitamente l'adozione

Provvedimenti	Articolo	Termine
D.I.	art. 1, co. 3 (Ripartizione risorse tra le regioni per contributi studenti)	Entro 60 gg.*
D.I.	art. 4, co. 5 (Programmi educazione alimentare nelle scuole)	Non indicato
D.I.	art. 5, co. 2 (Progetti didattici nei luoghi della cultura)	Non indicato
D.M.	art. 5, co. 4 (Laboratori scientifico-tecnologici innovativi)	Non indicato
D.M.	art. 6, co. 2 (Assegnazione risorse alle scuole per libri testo)	Entro 7 gg.*
D.M.	art. 7, co. 2 (Prevenzione dispersione scolastica)	Non indicato
D.P.R.	art. 9, co.2 (Adeguamento normativa secondaria permesso soggiorno per studio)	Entro 6 mesi**
D.I.	art. 10, co. 1 (Mutui edilizia scolastica)	Non indicato
D.I.	art. 15, co. 1 (Piano triennale 2014-2016 assunzione personale scuole)	Non indicato
D.M.	art. 16, co. 1 (Formazione obbligatoria personale scolastico)	Non indicato
D.I.	art. 16, co. 3 (Accesso gratuito dei docenti ai musei)	Entro 60 gg.**
D.P.C.M	art. 17, co. 2 (Nuove modalità reclutamento dirigenti scolastici)	Entro 4 mesi**
D.M.	art. 19, co. 5 (Ripartizione risorse Istituti superiori musicali)	Non indicato
D.P.C.M.	art. 21, co. 2 (Formazione specialistica medici)	Cadenza triennale

D.P.R.	art. 22, co. 1 (Nomina direttivo ANVUR)	Cadenza quadriennale, salvo nomine in sostituzione
D.M.	Art. 22, co. 4 (Nomina nuovo comitato di selezione enti di ricerca)	Non indicato
D.M.	art. 24, co. 2 (fabbisogno personale INGV)	Entro 60 gg.*

* Dalla data di entrata in vigore del DL.

** Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL.