

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, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato. C. 2525 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione*) 3

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

Mercoledì 3 giugno 2020. — Presidenza
del vicepresidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 13.30.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato. C. 2525 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione VII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore, dopo aver illustrato sinteticamente i profili del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2525 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il provvedimento, originariamente composto da 9 articoli, per un totale di 27 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 16 articoli, per un totale di 64 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, a tre distinti ambiti di intervento, con riferimento a ciascuno dei quali si pone l'esigenza di fronteggiare le conseguenze dell'epidemia in corso: il sistema scolastico, con la finalità di garantire la regolare conclusione dell'anno scolastico 2019/2020 e il regolare avvio di quello 2020/2021; lo svolgimento degli esami di abilitazione delle professioni; le attività formative delle Università; andrebbe approfondita la coerenza con questi ambiti di intervento del comma 2-bis dell'articolo 1, che prevede un'innovazione di carattere strutturale e cioè la sostituzione, a decorrere dall'anno scolastico 2020/2021, per le valutazioni finali della scuola primaria, del voto numerico con il giudizio descrittivo; oggetto di approfondimento potrebbero essere anche l'articolo 4, che dispone in materia di svolgimento delle prove concorsuali per l'accesso alla pubblica amministrazione; l'articolo 3, comma 2-ter, che modifica a regime i termini per l'espressione del pa-

rere, ove previsto, del Consiglio superiore della pubblica istruzione; l'articolo 7-*quinqüies* che dispone a regime in materia di organizzazione della Scuola superiore meridionale;

per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 16 articoli, 6 prevedono provvedimenti attuativi (dei 64 commi, 12); nel complesso sono previsti 12 provvedimenti attuativi: 8 decreti ministeriali e 4 atti di altra natura (ordinanze e decreti dipartimentali);

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

ai fini di una maggiore chiarezza, sarebbe risultato opportuno, nel corso dell'iter di conversione, riformulare l'articolo 1, che ancora reca una disciplina per l'ipotesi, ormai non verificatasi, di un ritorno alla didattica in presenza entro il 18 maggio 2020;

al comma 2-*bis* dell'articolo 1 andrebbe chiarito se la sostituzione del voto numerico con il giudizio descrittivo nella scuola primaria si applicherà anche, come appare ragionevole, alle valutazioni periodiche in corso d'anno o solo a quelle finali, esplicitamente richiamate dalla norma; si segnala inoltre che sarebbe opportuno procedere, trattandosi di misura strutturale, con una novella e non con una disposizione derogatoria dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 62 del 2017;

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

l'articolo 2, comma 05, modifica l'articolo 1, comma 13, del decreto-legge n. 126 del 2019, prevedendo che la disciplina di alcune modalità di svolgimento della procedura straordinaria per titoli ed esami per docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado (modalità di acquisizione dei crediti formativi univer-

sitari o accademici, contenuti e svolgimento della prova orale che precede la valutazione del periodo di formazione iniziale e di prova) siano demandati non più ad un regolamento ministeriale, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ma a un decreto del Ministro dell'istruzione avente natura non regolamentare, strumento costantemente censurato dal Comitato in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale; nel caso specifico merita anche segnalare che, come ricordato anche dal presidente del Consiglio di Stato nella sua audizione di fronte al Comitato del 27 marzo 2019, "alla luce della giurisprudenza sia consultiva sia giurisdizionale del Consiglio di Stato, è da ritenere che un atto non sia regolamento solo in presenza di certe caratteristiche procedurali e formali, in quanto esiste una sostanziale e intrinseca normatività di un atto anche sulla base di certi ulteriori indici che, proprio in applicazione della legge n. 400 del 1988, sono stati individuati dal Consiglio di Stato"; in quell'occasione con riferimento ai casi di esplicitazione del carattere non regolamentare di un decreto ministeriale, il presidente del Consiglio di Stato ha quindi affermato che "si tratta di pratiche elusive ed espedienti spesso inutili, perché qualora in sede giurisdizionale quell'atto venga impugnato sotto il profilo della violazione della procedura, il giudice amministrativo può sempre ritenere che quell'atto, formalmente non regolamentare, abbia comunque natura di regolamento e quindi annullarlo" e che "la qualificazione giuridica dell'atto spetta comunque al giudice, che addirittura può annullare l'atto se, ritenendolo regolamento, non sia stato sottoposto al procedimento previsto per i regolamenti"; in tal senso, considerata la portata generale del provvedimento, l'adozione della procedura prevista per i regolamenti, con la previsione in particolare del parere del Consiglio di Stato, potrebbe rappresentare un elemento di maggiore tutela non solo per i destinatari delle misure ma anche per il Governo;

l'articolo 3, comma 1, prevede che in deroga a quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 233 del 1999, dalla data di entrata in vigore del decreto e "fino al perdurare della vigenza dello stato d'emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al 31 gennaio 2020", il termine per l'espressione del parere, laddove previsto, del Consiglio superiore della pubblica istruzione sia ridotto a sette giorni (l'articolo 3 del decreto legislativo n. 233 del 1999 prevede invece un termine di 45 giorni che, su richiesta del Ministro dell'istruzione, può essere ridotto a 15; come già si è accennato, l'articolo 3, comma 2-ter del provvedimento in esame riduce a regime tali termini, rispettivamente, a 20 e 10 giorni); al riguardo si ricorda che la durata dello stato d'emergenza nazionale per la situazione epidemiologica, previsto, in base alla delibera del Consiglio dei ministri richiamata, fino al 31 luglio 2020, potrà essere prolungata con una nuova delibera del Consiglio dei ministri (al riguardo, l'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile prevede che "lo stato d'emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi"); l'effetto dell'articolo 3 potrebbe quindi essere quello di consentire al Consiglio dei ministri di prolungare anche, insieme allo stato d'emergenza, una deroga ad una norma legislativa senza ricorrere alla fonte legislativa; appare pertanto preferibile, per coerenza con il sistema delle fonti, fissare un termine temporale certo per la prevista deroga, che potrebbe essere quello di attuale scadenza dello stato d'emergenza, il 31 luglio 2020, provvedendosi successivamente con autonoma norma legislativa, se necessario, a prolungare la deroga;

l'articolo 7-ter, comma 1, consente, fino al 31 dicembre 2020, ai sindaci e ai presidenti delle province e delle città metropolitane, al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica, di operare con i poteri dei commissari straordinari, previsti per interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, secondo la disciplina dell'articolo 4, commi 2 e 3,

del decreto-legge n. 32 del 2019, "ivi inclusa" la deroga a specifiche disposizioni del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016); si rileva preliminarmente che la norma costituisce una deroga implicita a quanto disposto dall'articolo 11-bis della legge n. 400 del 1988 che in via generale prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica; si segnala inoltre che la legge n. 56 del 2014 prevede la figura dei sindaci delle città metropolitane mentre non è prevista la figura dei presidenti di tali enti; ciò premesso, si valuti l'opportunità di un approfondimento con riferimento alla circostanza che sindaci e presidenti di provincia potranno operare, attraverso il richiamo all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 32 del 2019, con poteri che trovano limite, oltre che nel rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011), nel rispetto dei "vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea", espressione che non appare dotata di forte cogenza sul piano giuridico, come segnalato dal Comitato nel parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019, sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019; si valuti infine l'opportunità di approfondire l'effettiva necessità di indicare, al comma 1, lettera a), specifiche deroghe a singole disposizioni del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016), dopo aver attribuito, attraverso il richiamo all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 32 del 2019, il potere di derogare a tutte le disposizioni di legge in materia di contratti pubblici;

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti "direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" per i quali l'articolo 6 del

medesimo DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esclusione dell'AIR;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione dell'articolo 1, comma 2-bis;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, l'articolo 2, comma 05, l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 7-ter, comma 1;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 13.40.