

Deleghe alla L.107/2015. Norme e procedure

Nel sistema legislativo italiano, le norme primarie hanno un testo relativamente snello e non disciplinano nel dettaglio la materia cui fanno riferimento. Esse rimandano dunque, per la declinazione dei loro contenuti, a delle norme secondarie: le leggi delega.

La L.107/2015 è stata declinata in otto leggi delega che potrebbero essere poi a loro volta specificate da decreti ministeriali.

All'inizio di gennaio del corrente anno, i testi di questi decreti, come stabilito dalla Costituzione, sono stati presentati dal Governo alle Commissioni cultura delle due Camere affinché queste possano esprimere il loro parere. In questi giorni hanno infatti luogo le audizioni di diverse entità a seguito delle quali i testi saranno presumibilmente emendati prima di procedere all'adozione delle proposte di verifica della qualità e della congruità del testo.

Ora, la L.107/2015 prevede, al comma 180, che il Governo "è delegato ad adottare, [...] uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione" mentre al comma successivo individua le materie dei decreti medesimi.

Le materie dei decreti legislativi sono indicate nel comma 181 sono:

- Schema di decreto legislativo recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato;
- Schema di decreto legislativo recante disciplina della scuola italiana all'estero;
- Schema di decreto legislativo recante norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività;
- 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;
- Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni;
- 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;

· Schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità;

· Schema di decreto legislativo recante riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione.

Questo lo stato dell'arte ad oggi ma cosa accade davvero a livello normativo?

La Legge Delega è una legge formale approvata dal Parlamento, che delega il Governo a esercitare la funzione legislativa su di un determinato oggetto così come espressamente sancito dall'art. 76 della Costituzione "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti". I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 20 della legge 59/97:

· la definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;

· il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

· l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

Al Governo spetta la funzione legislativa che si sviluppa sulle figure della legge delega e del decreto legislativo. L'esecutivo può avvalersi dell'apporto di soggetti o commissioni dotati di specifiche competenze tecniche, in caso di materia complessa, ma non può, a sua volta, delegare l'intera funzione.

Ed ancora, occorre esaminare, seppure brevemente, i tempi e le procedure di approvazione delle deleghe ad una legge poiché, esclusi gli ambiti per i quali è richiesta la regolamentazione mediante legge ordinaria e quelli per i quali è previsto un procedimento particolarmente grave, il mancato esercizio della delega entro il termine fissato comporta la decadenza dal suo esercizio, salvo proroga o nuova delega.

Ed ancora, occorre esaminare, seppure brevemente, i tempi e le procedure di approvazione delle deleghe ad una legge poiché, esclusi gli ambiti per i quali è richiesta la regolamentazione mediante legge ordinaria e quelli per i quali è previsto un procedimento particolarmente grave, il mancato esercizio della delega entro il termine fissato comporta la decadenza dal suo esercizio, salvo proroga o nuova delega.

Sempre in merito alle scadenze, da segnalare anche che, nel decreto legge milleproroghe di fine anno (DL 30 dicembre 2016, n. 244), non è stato

possibile prevedere alcun rinvio della scadenza della delega, in quanto l'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione prevede esclusivamente l'utilizzo della procedura ordinaria per i disegni di legge di "delegazione legislativa" e che la tempistica di adozione dei provvedimenti, come definita dai commi 180 e 182, prevede che i decreti legislativi siano adottati entro 18 mesi dall'entrata in vigore della L.107/15. Nonostante i tempi ristretti dovuti anche al cambio di vertice politico occorso a ridosso della scadenza, la Buona Scuola è rientrata nei termini ed è entrata in vigore il 16 luglio 2015 ai sensi del comma 212 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio 2015.

Per quel che pertiene invece le deleghe, essendo scaduti i trenta giorni per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni (previsto per il 16 gennaio 2016), ai sensi dell'articolo 155 del Codice di procedura civile, il termine di scadenza per l'esercizio della delega è stato prorogato di novanta giorni con nuova scadenza il prossimo 17 aprile.

L'iter di approvazione dei decreti legislativi è come stabilito dal comma 182 e dal comma 181 prevede infatti:

- Deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze nonché con gli altri Ministri competenti;
- Parere della Conferenza unificata;
- Parere del Consiglio di Stato (nel caso di applicazione dell'art. 20 comma 3 lettera a) della legge 59/97);
- Pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari che si esprimono nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono comunque essere adottati;
- Deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

In ultimo, il comma 184 della legge 107/15 prevede che dall'attuazione delle deleghe non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e nel caso che una o più deleghe comportino maggiori oneri si devono apportare corrispondenti tagli sugli altri provvedimenti affinché si realizzi la neutralità finanziaria complessiva nell'adozione dei decreti legislativi. Nel caso in cui i maggiori oneri non trovino compensazione tra le varie deleghe, i provvedimenti onerosi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Pietro Minniti