



UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

Audizione del 13 gennaio 2005.

Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati

Schema di decreto legislativo concernente la “Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

.....

Elementi conoscitivi forniti dall’Unione delle Province d’Italia.

La normativa contenuta nello schema in oggetto, sul quale sono chiamate a formulare il prescritto parere le competenti Commissioni parlamentari, coincide, salvo alcune modificazioni di limitata rilevanza, con quella sottoposta nel giugno scorso alla Conferenza Unificata e sulla quale questa Unione si è espressa negativamente, secondo quanto risulta dalla documentazione, già in possesso delle Commissioni, relativa alla riunione della Conferenza stessa in data 14 ottobre 2004.

Nel richiamare pertanto il contenuto di tali atti e tenuto conto delle modificazioni apportate successivamente al testo, si forniscono i seguenti ulteriori elementi conoscitivi.

I. In ordine alla pregiudiziale della sussistenza delle condizioni tecniche ed economico-finanziarie per l’introduzione della nuova disciplina concernente il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione professionale, previa intesa con le Regioni e le Autonomie locali, si evidenzia quanto segue:

A. Necessità della preventiva predisposizione e approvazione del Piano programmatico degli interventi finanziari per la realizzazione delle finalità della legge n. 53 del 2003, da sottoporre all’approvazione del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata...”, ai sensi di quanto previsto nell’art. 1, comma 3, della legge stessa.

La tesi dell’infondatezza di tale pregiudiziale, sostenuta dal MIUR nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, non pare condivisibile.

Infatti l’affermazione ministeriale secondo la quale “ *il Piano programmatico degli interventi non può condizionare l’emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega, dal momento che il Piano è predisposto a sostegno di una serie di iniziative finalizzate, oltre che all’attuazione della legge n. 53/03, anche al complessivo miglioramento e riqualificazione della scuola*”, non esclude (al di là di ogni artificiosa accentuazione di un percorso procedimentale) che, nei fatti e secondo logica, sia necessario, secondo quanto chiaramente esprime la norma, predisporre prima dei decreti il piano che quantifica le risorse (cosa diversa è la formale approvazione dei singoli stanziamenti che semmai dovrebbero essere contenuti nelle singole iniziative, di attuazione della legge e successive) e raggiungere su di esso l’intesa in Conferenza unificata. E ciò al fine di porre in essere tutte le condizioni che consentono l’approvazione e l’operatività innanzi tutto delle disposizioni mediante le quali viene dato corso alla delega contenuta nella legge e, beninteso, anche di quelle ad esse successive. La necessità di tali quantificazioni finanziarie rileva, tra l’altro, anche con riferimento a quegli aspetti che – alla luce del nuovo complesso quadro

normativo delle attribuzioni amministrative in materia di istruzione - fanno capo alle diverse articolazioni della Repubblica, cioè non solo allo Stato, ma anche alle Regioni e alle Autonomie locali. Logica vuole che per poter sostenere qualcosa con un mezzo, occorre prima aver individuato contenuto e caratteristiche del mezzo stesso.

Tale interpretazione è sicuramente più coerente, rispetto a quella ministeriale, con la previsione esplicita, contenuta nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, della predisposizione del piano da parte del Ministro, "entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima", e quindi necessariamente prima della predisposizione dei decreti delegati nel termine, ben più ampio, di due anni, recentemente prorogato..

B. La mancanza di adeguate previsioni finanziarie rese necessarie dalle conseguenze dell'applicazione delle nuove norme proposte.

La quantificazione degli oneri scaturenti dal provvedimento in esame, illustrata nella relazione tecnica allo schema di decreto legislativo predisposta dal MIUR (11.888.210 per il primo anno di applicazione e 15.814.433 nei successivi), si riferisce esclusivamente alla minore entrata dell'erario, conseguente ai nuovi alunni interessati alla gratuità e non più tenuti alle tasse scolastiche (665.988 allievi x 15,13 euro = 9.925.098), nonché alla maggiore spesa da sostenersi dallo Stato per il funzionamento amministrativo e didattico, connesso al maggior numero di alunni (47 euro x 125.305 allievi = 5.889.335 euro e cioè 1.963.112, un terzo, per il periodo compreso tra settembre e dicembre nel primo anno di applicazione).

Tale stima non pare soddisfacente per almeno due aspetti, di seguito indicati.

1) Non si condivide il ragionamento che porta alla valutazione secondo la quale non aumenta, rispetto alla situazione attuale, il **numero delle classi funzionanti nell'anno scolastico successivo alla graduale attuazione dell'estensione del diritto-dovere**. Si ritiene invece più corretta e realistica ¹ una previsione che - facendo riferimento alla reale organizzazione delle scuole, articolata sul territorio e per contenuto dei corsi, nonché all'attuale livello delle prestazioni esistenti, anche in termini di numero di allievi per classe - porti a configurare, in termini previsionali, un maggior numero di classi funzionanti dal primo anno di estensione del diritto-

¹Il documento ministeriale valuta che il maggior numero di allievi coinvolto nella frequenza scolastica possa essere inserito nelle classi seconde già funzionanti, con la sola conseguenza di un'elevazione del rapporto medio alunni/classi (da 21,84 a 27, applicando i calcoli all'a. s. 2004/2005).

Il metodo di stima così proposto innanzi tutto non appare tenere conto della reale ed effettiva organizzazione del servizio scolastico, in quanto considera in termini globali il numero degli allievi e quello delle classi, mentre la scuola media superiore italiana è oggi funzionante in oltre 4.500 punti di erogazione del servizio, che ovviamente non possono essere considerati unitariamente per l'aspetto di cui si tratta. In ciascuno di tali punti il rapporto allievi/classe può risultare di valore diverso, anche in termini rilevanti, da quello medio previsto. Analoghe differenze possono riguardare l'articolazione dei diversi tipi di scuola media superiore, anche per la diversa tendenza, in crescita o in diminuzione, del numero degli iscritti in ciascuno di essi. Tutto ciò porta a considerare astratta la previsione quantitativa che esclude qualsiasi incremento del numero delle classi per effetto dell'espansione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale.

Ma anche se, per un caso veramente fortuito, il maggior numero di allievi si distribuisse nelle classi già funzionanti rispettando il tetto massimo del rapporto alunni/classi e con modalità comunque conformi a tutte le altre vigenti norme sulla formazione delle classi (presenza di allievi handicappati, dimensionamento delle aule, ecc.), ciò nonostante l'attuazione del diritto-dovere si risolverebbe in un oggettivo (e contraddittorio) peggioramento del livello del servizio erogato. E ciò a causa di un maggiore affollamento dell'unità classe, proprio in concomitanza con una situazione - quella di trattenimento nel servizio educativo di soggetti che altrimenti ne sarebbero usciti - che al contrario dovrebbe migliorare anche negli aspetti organizzativi di erogazione delle prestazioni, per assicurare parità di impegno per tutti gli utenti.

dovere,rispetto all'anno scolastico precedente. L'entità di tale previsione (utilizzando i dati dell'a.s. 2003/2004) può variare – a seconda del vincolo che si assume nel rapporto allievi/classe – e raggiungere una quantità massima di 5.737 classi in più (in base ai dati utilizzati dal MIUR per la previsione 2004/2005: 125.305 alunni in più : 21,84).

Tale prevedibile incremento di classi determinerebbe quindi innanzi tutto un maggior nuovo onere per lo Stato nell'assicurare il servizio scolastico, che, andando al di là delle spese di funzionamento amministrativo-didattico considerate nel documento ministeriale, riguarderebbe invece altre spese, a cominciare da quelle per il personale docente.

2) La stima formulata dal MIUR non considera poi in alcun modo **i maggiori oneri che l'estensione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione comporta per le altre articolazioni della Repubblica (Regioni, Province e Comuni), diverse dallo Stato.**

Considerando il tema anche solo per gli aspetti connessi ai **servizi forniti dalle Province**, occorre infatti tenere conto:

- **delle maggiori spese di funzionamento;** si tratta in particolare delle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per l'acqua e il gas, obbligatoriamente a carico delle Province ai sensi dell'art. 3 della legge 11 gennaio 1996, n.23; esse sono destinate a subire un incremento a causa del maggior numero di alunni frequentanti.
- **delle maggiori spese per interventi edilizi;** se infatti l'espansione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale determina (sopra n.2, lett.a) un maggior numero di classi, essa provoca un incremento delle spese provinciali, sia per i necessari interventi di ristrutturazione, ampliamento e costruzione, sia sul versante della manutenzione e del riscaldamento degli edifici.

Tali aspetti evidenziano ancora di più la necessità della preventiva definizione del piano programmatico degli interventi finanziari, ottemperando all'adempimento – non meramente formale - di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 (di cui sopra al n. 1), e danno fondatezza alla pregiudiziale posta, in proposito dalle Regioni e dalle Autonomie locali.

II. **In ordine al contenuto della disciplina proposta per gli aspetti diversi da quelli di carattere finanziario**, quale risulta dal testo dello schema di decreto legislativo di cui si tratta, sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari dopo il passaggio avvenuto, da giugno ad ottobre 2004, nella Conferenza Unificata, si evidenzia che sul testo originariamente approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 maggio 2004, **questa Unione ha formulato (contrariamente a quanto sostenuto dal MIUR nella Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo) numerose osservazioni di merito;** esse sono state riassunte in un documento scritto, consegnato dall'UPI nella riunione della Conferenza unificata in data 21 luglio 2004.

In particolare si evidenziano di seguito alcuni rilievi sollevati che non hanno trovato seguito negli argomenti svolti in proposito dal MIUR (allegato A al verbale della Conferenza in data 21 luglio 2004) e negli emendamenti introdotti nel testo deliberato dal Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2004.

A. L'impianto normativo del decreto - per alcuni aspetti e nonostante l'accoglimento di alcune osservazioni presentate dalle Regioni e dalle Autonomie locali – **non pare**

adeguato al contenuto della delega contenuta nella legge n. 53 del 2003; essa infatti si riferisce alle sole “norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale” (art. 1, comma 1), rispetto alle quali l’assicurare il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione – costituisce certamente uno dei più importanti “principi e criteri direttivi” per l’esercizio della delega (art. 2, comma 1, lett. c); ma si ritiene che tale aspetto sarebbe meglio realizzato **disciplinando la materia contestualmente alla definizione della normativa concernente il secondo ciclo di istruzione** e limitando la nuova disciplina alle norme generali. Si valuta pertanto negativamente l’introduzione di norme, quale ad esempio l’art. 7 sulla vigilanza, aventi carattere organizzatorio e di dettaglio, come tali oggetto di disciplina legislativa da definire a livello regionale.

- B. Le disposizioni contenute nello schema proposto **non sono adeguatamente correlate al nuovo quadro normativo delle competenze legislative e amministrative** che affidano alle diverse articolazione della Repubblica, e non solo allo Stato, la definizione della normativa e l’esercizio di funzioni amministrative rispetto al complesso sistema educativo di istruzione e di formazione professionale, inteso unitariamente.

Tale limite trova un riflesso, ad esempio, nella disposizione – che riveste carattere di norma generale - di cui all’art. 1, comma 3, dello schema, relativo all’ambito di riferimento della disciplina del diritto-dovere, che si ritiene debba comprendere non solo le istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo e l’apprendistato, ma anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni. L’esigenza di tale comprensione, accolta dal MIUR nella Conferenza Unificata del 14 ottobre 2004, non è più stata presa in considerazione nel testo dello schema in esame.

Anche quando (art. 3 dello schema, relativo all’anagrafe degli studenti), il rispetto delle competenze delle diverse istituzioni è stato preso in maggiore considerazione – anche a seguito delle osservazioni svolte da Regioni ed Autonomie locali - la soluzione proposta, e cioè quella di una pluralità di anagrafi regionali degli studenti che dovranno integrarsi per effetto di successivi accordi appare come una duplicazione, complicata e costosa rispetto ad un’alternativa - quella dell’anagrafe unica e unitaria nazionale, costituita dall’insieme delle anagrafi regionali e locali, anche sulla base della legge n. 144 del 1999, nel rispetto di uno standard minimo definito dal MIUR – che meglio realizzerebbe la collaborazione, in piena reciproca fiducia, di enti aventi pari dignità nell’ordinamento.

Infine un’osservazione generale sulle modalità con le quali si sono realizzati i rapporti tra Stato, da una parte, e Regioni e Autonomie locali, dall’altra, nella predisposizione delle nuove norme. La materia trattata - pur nelle incertezze derivanti dall’applicazione di complesse innovazioni costituzionali (l’art.117 in materia di istruzione) e di leggi ordinarie (le disposizioni di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53) - vede fortemente coinvolta una pluralità di enti competenti, a livello nazionale (per garantire l’omogenea tutela di un diritto fondamentale, quale è quello in esame) e locale (per la rilevanza degli adempimenti di programmazione ed organizzazione, specifici nei diversi territori). **Assume pertanto una particolare importanza il clima di leale collaborazione** interistituzionale per la messa a punto di adeguate soluzioni, sia pur destinate a trovare definizione in provvedimenti normativi generali, assunti in piena autonomia e responsabilità dei competenti organi dello Stato. Al contrario è stata rilevata una **limitata sensibilità alla collaborazione da parte dello Stato**, sia nel corso dei lavori della Conferenza unificata svolti sul decreto, in occasione della vicenda concernente l’oggetto dell’intesa (se tutto il decreto legislativo ovvero solamente una

parte di esso), sia successivamente, per le modalità con le quali è stata superata la mancata intesa sulla parte della normativa in cui essa era comunque ritenuta necessaria; quanto richiesto in proposito dal decreto legislativo n. 281 del 1997 in ordine alla deliberazione motivata, viene di fatto eluso nelle premesse dello schema, che richiama tautologicamente la necessità di dare concreta attuazione alla delega prevista nella legge 28 marzo 2003, n. 53.