

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 2722-A

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

(RELATRICE BRUNO GANERI)

Comunicata alla Presidenza il 27 novembre 1997

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento
dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi

**presentato dal Ministro della pubblica istruzione e dell'università
e della ricerca scientifica e tecnologica**

**di concerto col Ministro del tesoro e del bilancio
e della programmazione economica**

e col Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(V. Stampato Camera n. 3525)

*approvato dalla VII Commissione permanente (Cultura, scienze e
istruzione) della Camera dei deputati il 30 luglio 1997*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 30 luglio 1997*

INDICE

Relazione	Pag. 3
Pareri:	
– della 1 ^a Commissione permanente	» 6
– della 5 ^a Commissione permanente	» 7
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee .	» 8
Disegno di legge	» 9

ONOREVOLI SENATORI. - Il provvedimento di iniziativa governativa si propone di utilizzare una parte cospicua degli accantonamenti previsti dalla legge finanziaria, nei fondi speciali destinati al finanziamento delle riforme di ordinamento del settore scolastico. Ciò avviene con la istituzione di un Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa inserito nello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione. Il Fondo ha un carattere permanente e lo stanziamento per gli esercizi degli anni successivi dovrà essere iscritto direttamente in bilancio.

Il dibattito svoltosi in seno alla 7^a Commissione ha messo in evidenza un consenso relativo alla finalità fondamentale del provvedimento, cioè quella richiamata di garantire un accrescimento delle risorse messe a disposizione del sistema scolastico nazionale, con particolare riferimento alle sue articolazioni territoriali.

A questo consenso si è peraltro talvolta associata una critica riguardante le procedure che si intendono adottare per individuare i settori di destinazione dei finanziamenti.

L'articolo 1 del disegno di legge prevede infatti che il Fondo possa essere utilizzato per una serie di obiettivi che concorrono nel loro insieme al rafforzamento dell'offerta formativa della scuola pubblica.

Innanzitutto viene individuata la priorità dell'attuazione dell'autonomia scolastica. Com'è noto, in questo ambito, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, stanno per essere presentati in Parlamento gli schemi dei decreti legislativi e dei regolamenti previsti per dare effettivo corpo ad una così impegnativa riforma di sistema. Lo stesso Ministero, consapevole che il processo di conferimento alle scuole dell'autonomia scolastica, non solo per le esplicite indica-

zioni della legge che ne fissa il compimento all'anno 2000, ma anche per la sottesa necessità di accompagnare all'innovazione normativa una crescita della capacità soggettiva, tecnica e culturale delle scuole di governare il processo, ha avviato, con il parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, un progetto di sperimentazione. Tale circostanza rende del tutto evidente la necessità che il Ministero possa disporre nel suo bilancio di risorse aggiuntive da destinare alla costruzione del processo di autonomia delle scuole nel rispetto delle procedure di autorizzazione delle sperimentazioni che, com'è noto, sono garantite ai vari livelli dell'amministrazione scolastica.

Un secondo ordine di obiettivi che si vuole raggiungere nell'orizzonte operativo del Fondo è quello dell'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico. Le iniziative ministeriali in materia non sono mancate neanche nel recente passato e, specie nelle zone cosiddette a «rischio educativo» del nostro Paese, cioè prevalentemente nel Mezzogiorno d'Italia, si è sempre incontrata una notevole difficoltà dovuta all'assenza di adeguati finanziamenti finalizzati al riguardo. L'osservatorio sulla dispersione scolastica ed altre iniziative simili hanno sempre potuto realizzarsi essenzialmente facendo leva sull'elemento umano, cioè la presenza di docenti specializzati, più che sulla disponibilità di adeguati mezzi finanziari. È questo un settore, come altri che successivamente descriverò, rientranti nell'ambito delle finalità del Fondo, in cui l'iniziativa del Ministero della pubblica istruzione si deve affiancare a quella delle autonomie locali, con la previsione di idonei strumenti e sedi di coordinamento.

Solo per fare un esempio, nel recente dibattito sull'educazione sessuale nelle scuole, rilanciato anche da fatti drammatici di cronaca verificatisi in questi ultimi tempi, è stata messa in evidenza l'opportunità di interventi integrativi, affidati alle risorse derivanti dal servizio civile di leva. È evidente che per realizzare tale sinergia, che potrebbe a mio parere utilmente estendersi anche al settore così importante dell'*handicap*, sarà necessario disporre di finanziamenti specifici, soprattutto per rendere effettiva l'operatività delle sedi e delle iniziative di coordinamento fra enti locali, amministrazione scolastica e le altre agenzie pubbliche e private.

Un discorso del tutto analogo vale anche per l'ulteriore obiettivo indicato nell'articolo 1 e cioè quello delle iniziative di formazione post-secondaria non universitaria. In questo caso l'intervento da realizzare prevede il sostegno alle scuole in rapporto all'iniziativa delle regioni e delle università.

Anche lo sviluppo della formazione continua e ricorrente richiede risorse da destinare alla realizzazione di specifici progetti.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi e la formazione del personale della scuola, è noto che il bilancio della Pubblica istruzione impegna già specifiche risorse che potranno utilmente essere integrate.

In materia di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, una recente direttiva ministeriale ha attribuito al Centro europeo dell'educazione (CEDE) dei compiti già in fase avanzata di realizzazione. Il progetto già elaborato dall'apposita commissione presieduta dal professor Vertecchi è mirato alla costruzione del primo nucleo del sistema di valutazione nazionale da realizzare soprattutto con l'impiego delle nuove tecnologie telematiche. Le risorse disponibili, in tal caso, potranno concorrere alla realizzazione in tempi brevi, in forme più organiche e strutturate, di quello strumento fondamentale per il sostegno dell'autonomia didattica delle scuole di cui il no-

stro sistema scolastico, l'unico fra quelli dei Paesi sviluppati, non è ancora dotato.

Il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 1998 prevede un ulteriore ridimensionamento degli organici, pari al 3 per cento del loro totale, entro dicembre 1999. La novità di questo nuovo approccio consiste nel fatto che finalmente si superano gli interventi «a pioggia», rendendo flessibile l'intervento ministeriale per la riduzione dell'organico, che potrà essere concentrato nelle situazioni locali e nelle materie di insegnamento per le quali già si realizza, o è prevista, una situazione di sovrannumero.

In tale quadro sarà possibile la realizzazione, con il contributo del Fondo, di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire, anche mediante l'integrazione degli organici provinciali, l'incremento dell'offerta formativa. A tale riguardo voglio ricordare che la 7^a Commissione permanente ha votato all'unanimità un ordine del giorno con il quale si impegna il Governo a riservare il 10 per cento del Fondo al ripristino di scuole soppresse nelle zone montane, periferiche o particolarmente disagiate.

Infine, sia la realizzazione di interventi integrati, di cui tratta in particolare l'articolo 3, sia la copertura della quota nazionale delle iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea rappresentano due emblematiche situazioni rispetto alle quali l'attuale struttura del bilancio della Pubblica istruzione, con la sua articolazione in voci di spesa rigidamente predefinite, non consente una iniziativa in qualche modo efficace. Proprio tale rigidità ha costituito finora la causa principale delle difficoltà incontrate dalle istituzioni dipendenti dal bilancio statale di interagire con la progettazione cofinanziata con i fondi europei.

Come ho già detto, la discussione svolta in Commissione ha visto il manifestarsi di rilievi critici da parte dell'opposizione, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 2 del provvedimento che demanda alle diretti-

ve del Ministro della pubblica istruzione la definizione delle priorità e dei criteri generali per la ripartizione delle somme e l'individuazione delle modalità di gestione delle somme stesse. È evidente che tale genericità indubbiamente sussiste nella formulazione dei criteri che devono presiedere alle direttive ministeriali, ma è pur vero, e ciò dovrebbe a mio parere costituire una garanzia molto valida, che non solo tali direttive devono essere sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari, ma che la stessa ripartizione delle disponibilità finanziarie iscritte nel Fondo in questione fra i diversi capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione dovrà tener conto di un analogo parere dei suddetti organi parlamentari.

In sostanza il provvedimento all'esame appare di grande rilievo, soprattutto perchè uno dei filoni privilegiati riguarda il sostegno all'autonomia scolastica, riforma strate-

gicamente prioritaria in una fase di cambiamento del nostro sistema formativo, che negli ulteriori interventi prevede fra l'altro il riordino dei cicli scolastici e la riforma degli organi collegiali.

Dopo una serie di manovre finanziarie che negli ultimi anni hanno determinato riduzioni assai cospicue, realizzate con le misure di razionalizzazione della rete scolastica, nei finanziamenti riguardanti il bilancio della Pubblica istruzione, il provvedimento in esame rappresenta una misura di grande valore perchè consente di reinvestire nel bilancio della Pubblica istruzione una parte considerevole di tali tagli.

In definitiva con questa legge si realizza un completamento della manovra finanziaria perchè, con l'istituzione del Fondo, si rafforza uno strumento che il governo Dini aveva già previsto con la manovra finanziaria del 1996.

BRUNO GANERI, *relatrice*

PARERI DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: ANDREOLLI)

17 settembre 1997

sul disegno di legge

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

23 settembre 1997

su emendamenti

La Commissione, esaminati gli emendamenti, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: FERRANTE)

23 settembre 1997

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il testo del disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: BEDIN)

18 settembre 1997

Considerando che tra i settori finanziati dal Fondo di cui all'articolo 1, comma 1, del disegno di legge figurano quote nazionali di iniziative cofinanziate con i Fondi strutturali, misura idonea a favorire la partecipazione dell'Italia a programmi comunitari di carattere prioritario nei campi della formazione e dell'istruzione, sul provvedimento la Giunta esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

(Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi)

1. A decorrere dall'esercizio finanziario 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione un fondo denominato «Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi» destinato alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione post-secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi, ad interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire, anche mediante integrazione degli organici provinciali, l'incremento dell'offerta formativa, alla realizzazione di interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

2. Le disponibilità di cui al comma 1 da iscriverne nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono ripartite, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, con decreti del Ministro del tesoro, anche su capitoli di nuova istituzione, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, in attuazione delle direttive di cui all'articolo 2. Le eventuali di-

sponibilità non utilizzate nel corso dell'anno sono utilizzate nell'esercizio successivo.

Art. 2.

(Direttive del Ministro)

1. Con una o più direttive del Ministro della pubblica istruzione, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definiti:

- a) gli interventi prioritari;
- b) i criteri generali per la ripartizione delle somme destinate agli interventi e le modalità della relativa gestione;
- c) indicazioni circa il monitoraggio, il supporto, l'assistenza e la valutazione degli interventi.

Art. 3.

(Progetti integrati)

1. Nella ripartizione dei fondi per le iniziative che richiedono il coinvolgimento degli enti locali è data la precedenza a progetti conseguenti ad accordi nei quali gli enti locali abbiano dato la concreta disponibilità ad assolvere agli obblighi loro spettanti per legge, ovvero a quelli deliberati da reti di scuole.

Art. 4.

(Dotazione del fondo)

1. La dotazione del fondo di cui all'articolo 1 è determinata in lire 100 miliardi per l'anno 1997, in lire 400 miliardi per l'anno 1998 e in lire 345 miliardi annue a decorrere dall'anno 1999. All'onere relativo agli anni 1997, 1998 e 1999 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo parzialmente utiliz-

zando, per lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999, l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione e, per lire 300 miliardi per l'anno 1998 e lire 245 miliardi per l'anno 1999,

l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

