

XV legislatura

A.S. 960:

"Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università"

Ottobre 2006

n. 13



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Valeria Bevilacqua
Sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 1 (<i>Ammissione all'esame di Stato, commissione e sede di esame</i>)	1
Articolo 2 (<i>Delega in materia di percorsi di orientamento, di accesso all'istruzione post-secondaria e di valorizzazione di risultati di eccellenza</i>).....	8
Articolo 3 (<i>Disposizioni transitorie, finali, finanziarie e abrogazioni</i>).....	10

Premessa

La RT relativa allo schema di decreto in esame non è formulata secondo la formulazione *standard* di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004. L'analisi dei commi che segue è limitata alle sole disposizioni ritenute rilevanti per i profili finanziari.

Articolo 1

(Ammissione all'esame di Stato, commissione e sede di esame)

L'articolo provvede alla sostituzione degli articoli 2, 3 e 4 della legge 10 dicembre 1997, n. 425, riformulando i criteri di ammissione (art. 2), il contenuto e le modalità di svolgimento delle prove degli esami di maturità (art. 3) e indicando la nuova composizione delle relative commissioni esaminatrici (art. 4).

In particolare, per i profili di interesse, rilevano le seguenti disposizioni concernenti la riformulazione dell'articolo 3 della legge n. 425 del 1997, indicate al comma 1 dell'articolo in esame:

- a) i commi 1, 2 e 3 del nuovo articolo 3, laddove sono previste le quattro prove del nuovo esame di maturità, di cui tre scritte ed una orale e le relative modalità di definizione per ciascuna sessione e di espletamento.

La RT non considera l'intero articolo 1.

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che i commi 2 e 3 del nuovo testo dell'articolo 3 non sembrano innovare la procedura amministrativa di selezione e definizione delle tre prove scritte per ogni sessione d'esami - nonché le modalità di svolgimento del colloquio - rispetto alla legislazione vigente, andrebbero fornite, invece, puntuali rassicurazioni circa la neutralità finanziaria delle innovazioni previste dal comma 1, relativamente al contenuto delle prove scritte del "nuovo" esame di maturità.

In particolare, sembrerebbero suscettibili di determinare oneri aggiuntivi di spesa le nuove modalità di svolgimento previste per la seconda prova scritta - quest'ultima, espressamente prevista, nella nuova modalità, anche in forma "grafica o crittografica" - nonché le nuove possibilità di svolgimento delle prove, previste, *ad hoc*, per gli studenti degli istituti professionali, d'arte e nei licei artistici. Difatti, la norma, sia pure in via facoltativa, prevede che gli esami possano tener conto della "dimensione teorico-pratica e laboratoriale delle (relative) discipline" e, pertanto, possano avere la durata anche di "più di un giorno".

Inoltre, con riferimento alla terza prova scritta, un chiarimento andrebbe fornito in merito alla suscettibilità di oneri aggiuntivi derivante dall'innovazione rappresentata dalla previsione di un raccordo tra la medesima prova e "l'autonomia didattica, metodologica, ed organizzativa delle istituzioni scolastiche", che imporrebbe, d'ora innanzi, la correlazione del contenuto della medesima prova al piano dell'offerta formativa (P.O.F) adottato dalle singole scuole.

Per quanto riguarda la riformulazione dell'articolo 4 (recante norme sulle commissioni e sulle sedi d'esame) indicata al comma 2 rilevano, in primo luogo, i commi 1, 2 e 10 relativi alla composizione delle commissioni d'esame (sei membri più il presidente, di cui il 5 per cento "esterni") e i criteri di compensi ai componenti.

La RT si sofferma sulla composizione e sulle nuove modalità di attivazione delle commissioni d'esame, quantificandone il numero in corrispondenza ad ogni due classi terminali dei corsi di studio ed indicandone la composizione in un presidente, nove commissari (di cui sei interni ai corsi cui appartengono le classi) e tre esterni (comuni alle due classi maturande).

Inoltre, la RT definisce i parametri cui riferire il computo del costo medio per commissione secondo le seguenti coordinate metodologiche:

- 1) il numero delle classi maturande per ogni anno è indicato in circa 24.000, a cui corrisponde il fabbisogno di copertura finanziaria per 12.000 commissioni (1 per ogni due classi);
- 2) i presidenti ed i commissari d'esame "esterni", ove possibile, devono essere nominati nell'ambito comunale di riferimento della istituzione scolastica e, solo eventualmente, nell'ordine, a livello provinciale, regionale e nazionale;
- 3) per i presidenti di commissione, in media, su dieci unità, si ipotizza che sei su dieci siano costretti a viaggiare per meno di sessanta minuti per raggiungere le sedi scolastiche di incarico, tre tra i sessanta e i novanta minuti e uno per più di cento minuti;

4) in termini analoghi ai presidenti, la valutazione fornita per i commissari d'esame esterni per cui si stima che, su n. 30 unità, ventiquattro viaggino per meno di sessanta minuti per raggiungere le sedi d'esame, cinque tra i sessanta e novanta minuti e una per cento o più minuti;

Applicando i parametri esposti, la RT provvede quindi alla quantificazione dell'onere per ogni commissione, secondo la tavola di seguito riprodotta:

COSTO MEDIO

		Comp. unitario lordo	EURO
Presidente	(viaggio < 60 minuti)	1.791 X 0,6	1.074,60
Presidente	(viaggio > 60 minuti)	2.126 X 0,3	637,80
Presidente	(viaggio > 100 minuti)	3.467 X 0,1	346,70
Commissari esterni	(viaggio < 60 minuti)	958 X 2,4	2.299,20
Commissari esterni	(viaggio > 60 minuti)	1.293 X 0,5	646,50
Commissari esterni	(viaggio > 60 minuti)	2.634 X 0,1	263,40
Commissari interni	=	566 X 6	3.396,00
TOTALE COMPENSI			8.664,2
INPDAP 24,2%			2.096,74
IRAP 8,5%			736,46
COSTO MED. COMMISSIONE			11.497,39
COSTO MEDIO CLASSE 1/2			5.748,70
COSTO COMPLESSIVO PER 12.000 COMMISSIONI			137.968.721

Al riguardo, per i profili di quantificazione, con riferimento ai commi 1 e 2 del nuovo testo dell'articolo 4 della legge n. 425 del 1997, sembra opportuno formulare alcune osservazioni, sia in ordine alla correttezza dei parametri posti alla base del computo che in ordine alla stessa metodologia di calcolo.

In merito al primo profilo, premesso che l'importo complessivo risultante dal computo riportato in RT risulta più che adeguato rispetto alla dotazione finanziaria utilizzata per la sessione d'esami dell'anno scolastico 2005/2006¹, si segnala comunque che la definizione del numero delle commissioni e la quantificazione del relativo onere dovrebbe essere rapportata al numero delle classi maturande per ciascun anno scolastico.

Pertanto, la verifica della quantificazione offerta sarebbe realizzabile solo alla luce di dati circa l'evoluzione attesa, nei prossimi anni, della popolazione scolastica, nei suoi specifici riflessi sulla formazione del numero delle ultime classi del corso di studi di scuola secondaria superiore. In proposito, la RT si limita alla mera indicazione di stima del numero delle classi annualmente interessate, indicate pari a 24.000².

Ulteriori elementi andrebbero altresì forniti in ordine ai criteri utilizzati per la stima del compenso unitario lordo assunto nel prospetto di calcolo, atteso che esso presenta sensibili differenze rispetto a quello presentato relativamente al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 210 del 2006.

¹ In proposito, si rammenta che relativamente al recente adeguamento della dotazione finanziaria che si è resa necessaria per fronteggiare i fabbisogni della sessione degli esami di Stato 2005-2006, è intervenuto il decreto-legge n. 210 del 2006 (A.S. 749), in relazione al quale si pone rinvio alla Nota di lettura n. 8 del 2006, a pagina 3-4.

² In proposito, si osserva che il dato ufficiale delle V classi per l'anno scolastico 2006/2007 è di 21.666 e che, nel triennio precedente, lo stesso si è sempre assestato sotto le 21.000 unità. Cfr. Ministero dell'Istruzione, "*Sedi, alunni, classi ..*" edizioni 2006/2007, 2005/2006, 2004/2005.

In particolare, andrebbero forniti riferimenti in ordine ai parametri utilizzati nel calcolo dei compensi da corrispondere al presidente ed ai componenti esterni ed interni delle commissioni, con riferimento sia alla loro determinazione in valore unitario (in ogni singola componente) che in relazione alla prevista "integrazione" in corrispondenza al riconoscimento (eventuale) di una indennità per la trasferta, correlata al raggiungimento della sede di incarico da parte dei componenti esterni³, nonché in relazione alle eventuali maggiorazioni previste in caso di appartenenza a più commissioni (in particolare, per i presidenti) come peraltro già previsto dalla legislazione vigente⁴.

In ordine alla metodologia di calcolo andrebbe certificata poi l'attendibilità dei dati percentuali "medi" riportati in ordine alla distanza dei presidenti di commissione (per cui si ipotizza in RT che solo 1 su 10 debba percorrere più di cento minuti di viaggio per raggiungere la sede di incarico...) e dei commissari esterni (per cui si ipotizza invece che solo 1 su trenta debba impiegare più di cento minuti per raggiungere la sede di incarico...) rispetto alla distribuzione delle sedi d'esame di potenziale incarico.

³ In merito, va segnalato che la RT relativa all'A.S. 749, concernente il disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 giugno 2006, n. 210, recante "disposizioni finanziaria urgenti in materia di pubblica istruzione" indicava parametri unitari di computo dell'onere sensibilmente diversi, con separata indicazione degli oneri per la trasferta. Oltretutto, nel caso in esame non appare altresì chiara la definizione di compenso "lordo" unitario adottata nella RT, laddove l'ammontare della componente contributiva a carico dell'erario risulterebbe poi calcolata sul monte compensi complessivo, duplicandone così il calcolo del relativo onere. Cfr. A.C. 1092 della XV legislatura, pag. 3.

⁴ In proposito, si osserva che il comma 10 dell'articolo in esame stabilisce espressamente che, a regime, la misura dei compensi sia comunque stabilita in sede di contrattazione collettiva e che, fino al prossimo contratto, la loro determinazione operi con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, adottato d'intesa con quello dell'economia e delle finanze. Circa l'attuale composizione delle commissioni d'esame di Stato, essa è disciplinata dall'articolo 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, la quale prevede la sola nomina del presidente quale "esterno", per giunta nominato presso ogni sede a presiedere tutte le commissioni ivi istituite in molti casi, riferisce la r.i., anche più di 15 commissioni). In tal senso, si segnala che anche la nuova disciplina non sembrerebbe porre alcun divieto alla copertura di più incarichi. In relazione all'ammontare delle integrazioni previste dalla legislazione vigente per la trasferta, ed i relativi criteri di quantificazione, vedasi la RT all'A.S. 749 (in allegato al corrispondente disegno di legge iniziale A.C. 1092), pag. 3.

In relazione ai profili di copertura, si fa rinvio alle considerazioni formulate all'articolo 3.

Il comma 10, quarto periodo, del nuovo articolo 4 reca la disciplina dei compensi da riconoscersi ai componenti delle commissioni d'esame istituite presso gli istituti paritari e gli istituti pareggiati e legalmente riconosciuti, che rimangono a carico dello Stato.

La RT non considera la disposizione.

Al riguardo, nulla da osservare, non variando l'onere a legislazione vigente.

Il comma 12 reca la previsione di apposite attività di verifica e monitoraggio sulla scuola statale e paritaria rientrante nell'ambito della funzione ispettiva, con particolare riguardo allo svolgimento degli esami di Stato.

La RT non considera la disposizione.

Al riguardo, premesso che la norma prevede specifici compiti in capo agli organismi ispettivi della pubblica istruzione - da svolgersi, peraltro, come indicato espressamente dalla norma, con carattere di "sistematicità e costanza", ai fini del monitoraggio del regolare funzionamento degli istituti statali e paritari, con particolare

riferimento allo svolgimento degli esami di Stato⁵, - andrebbe chiarito se tali attività rientrino, già a legislazione vigente, nella competenza della normale attività ispettiva del Ministero dell'istruzione e, quindi, da ritenersi già scontate dagli stanziamenti iscritti in bilancio, in base alla legislazione vigente.

Per contro, qualora tali attività risultassero invece "aggiuntive" rispetto a quelle svolte attualmente dagli organi ispettivi, andrebbero valutati i relativi profili di impatto sulla finanza pubblica conseguenti ai maggiori fabbisogni finanziari, connessi al necessario adeguamento della dotazione organizzativa (ivi incluso il personale), dell'amministrazione scolastica.

Articolo 2

(Delega in materia di percorsi di orientamento, di accesso all'istruzione post-secondaria e di valorizzazione di risultati di eccellenza)

Il comma 1 provvede al conferimento della delega, indicandone anche i principi di attuazione miranti a:

- a)** realizzare percorsi di orientamento volti ad agevolare la scelta dei percorsi di formazione post diploma ;
- b)** potenziare il raccordo tra scuola e università;
- c)** valorizzare i risultati scolastici conseguiti in sede d'esame ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea a "numero chiuso".

⁵ In proposito, la relazione illustrativa (a pagina 3) afferma che lo svolgimento delle ultime sessioni degli esami di Stato "ha mostrato aspetti ancora più inquietanti nelle scuole non statali, nelle quali i docenti sono stati (di fatto) sottratti ad ogni forma di controllo, verifica ed anche controllo della propria attività".

La RT, nell'esame dell'articolo 2, comma 3, recante la clausola di invarianza dell'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e c), si limita a riferire che, dall'attuazione delle norme ivi richiamate, non debbono scaturire oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, ivi compresi quelli a carico del sistema universitario, dal momento che, già a legislazione vigente, tali attività risulterebbero provviste di adeguati finanziamenti.

Al riguardo, anche alla luce dei citati criteri direttivi di cui al comma 2⁶, andrebbero forniti più puntuali chiarimenti circa l'effettiva disponibilità degli stanziamenti, che viene asserito essere già previsti dalla legislazione vigente, per tali attività.

Ciò, sia con riferimento alle attività di orientamento degli studenti alla scelta dei corsi di laurea (lettera a) che alle iniziative di raccordo tra la scuola e l'università, ai fini della formazione di "base" degli studenti, utile all'accesso ai corsi di laurea prescelti (lettera b), e alla valorizzazione dei risultati scolastici ai fini dell'accesso ai corsi di laurea a numero programmato (lettera c), con l'indicazione dell'ammontare delle risorse annue previste e dei bilanci cui esse fanno carico, distintamente tra quota ricadente sull'amministrazione "diretta" dello Stato e quota a carico del sistema universitario.

⁶ A tal fine, si segnala che, il comma 2, lettere a), b) e c), recanti i criteri direttivi delle deleghe di cui al comma 1, prevede che: 1) con riferimento alle attività di orientamento (lettera a) sia prevista la partecipazione di docenti universitari; 2) in relazione alle attività di formazione di base ai fini dell'accesso ai corsi di laurea (lettera b), siano previste prove di verifica della adeguata preparazione iniziale; 3) in relazione alla valorizzazione dei risultati scolastici ai fini dell'accesso all'università (lettera c), sia riconosciuta una quota di punteggio negli esami di ammissione ai corsi di laurea, in relazione al punteggio conseguito nell'esame di maturità.

La lettera *d*) prevede attività di incentivazione dell'eccellenza dei risultati della formazione e dell'apprendimento, conseguita in base ai percorsi di istruzione.

La RT si limita ad attestare che l'ammontare delle risorse indicate dal comma 4 dell'articolo in esame, pari a 5 milioni di euro annui, a copertura della norma indicata al comma 2, lettera *d*), dello stesso articolo, costituisce un mero limite "massimo" di spesa.

Al riguardo, premesso che la formulazione della norma di copertura indicata al comma 4 rinvierebbe alla figura del limite "massimo" di spesa, andrebbero comunque acquisiti dettagli in merito alla finalizzazione delle dette attività ed alla adeguatezza della dotazione finanziaria prevista, rispetto alla finalità della norma, anche alla luce dei criteri direttivi indicati dal comma 2, lettera *d*)⁷.

Inoltre, sotto il profilo formale, andrebbe valutata l'opportunità di integrare il medesimo articolo 2, comma 4, attraverso l'espressa indicazione di "limite massimo" della relativa autorizzazione di spesa.

Articolo 3

(Disposizioni transitorie, finali, finanziarie e abrogazioni)

Il comma 3 stabilisce che alla copertura degli oneri decorrenti dal 2007 e connessi alla nuova formulazione dell'articolo 4 della legge n. 425 del 1997 dettata dall'articolo 1, comma 10, e quantificata in

⁷ Il comma 2, lettera *d*) stabilisce che gli incentivi all'eccellenza negli studi debba essere perseguita attraverso la previsione di incentivi anche di natura economica, nonché definendo le modalità di certificazione del risultato di eccellenza.

138 milioni di euro, e di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *d*), e comma 2, lettera *d*), pari a 5 milioni di euro, si provveda: a) quanto a 40,24 milioni di euro con le disponibilità di cui all'articolo 22, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448; b) quanto a 63,810 milioni di euro, mediante la riduzione della autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350; c) per la restante parte di 38,950 milioni di euro, attraverso la riduzione della autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

La RT non si sofferma sulle modalità di copertura, se non limitatamente alla affermazione della neutralità della misura prevista dall'articolo 2, comma 3, già richiamato.

Al riguardo, andrebbero in primo luogo fornite rassicurazioni in ordine alle effettive disponibilità delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e all'articolo 1, comma 130, della legge 27 dicembre 2005, n. 311, nonché in merito alla loro riducibilità rispetto agli obiettivi e ai programmi di spesa previsti dalla legislazione di riferimento.

Inoltre, occorre sottolineare che, relativamente alla nuova formulazione dell'articolo 4, della legge 10 dicembre 1997, n. 425, indicata dall'articolo 2 del testo in esame, la RT stima la quantificazione degli oneri in termini di "previsione di spesa" per un importo pari a circa 143 milioni di euro.

In merito, considerato che gli oneri di spesa sembrerebbero, in massima parte, riconducibili alla tipologia degli "oneri inderogabili",

si segnala che detta circostanza - come peraltro più volte osservato anche recentemente⁸ - imporrebbe, a rigore, l'inserimento di una apposita clausola di salvaguardia, nei termini correttamente intesi alla luce della indicazione fornita in merito dell'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468⁹.

⁸ Cfr. Nota di lettura n. 10, ottobre 2006, pag. 10.

⁹ In merito, si ribadisce che nel caso di inserimento di una clausola di salvaguardia nei termini in cui essa è stata intesa negli ultimi tempi (rinvio al meccanismo di monitoraggio e contestuale comunicazione alle Camere dei temporanei provvedimenti di attingimento al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine), sarebbe utile ripensare tale modalità di interpretazione della clausola di cui all'articolo 11-*ter* comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468. Infatti, da un punto di vista normativo, detta clausola di salvaguardia non può che essere definita come una previsione nella stessa legge sostanziale di un meccanismo normativo che consenta, nel tempo, di compensare efficacemente eventuali esuberi degli oneri rispetto alle coperture, quando ciò dovesse accadere. In altri termini, il senso della norma indicata dalla legge di contabilità sembra consistere inequivocabilmente nell'obbligo a carico della legge di prevedere *ex ante* meccanismi di riallineamento automatico degli oneri rispetto alle coperture (quando non venga scelta la soluzione opposta), anche perché l'assolvimento dell'obbligo di copertura va assolto *ex ante*, e non può essere rinviato ad un momento successivo.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it