

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1306-C/bis

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORI SOLIANI, ACCIARINI, BETTA, CORTIANA,  
MANIERI, MARINO e TOGNI)

Comunicata alla Presidenza il 4 marzo 2003

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la definizione delle norme generali  
sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia  
di istruzione e formazione professionale

**presentato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca  
di concerto col Ministro per gli affari regionali  
col Ministro dell'economia e delle finanze  
col Ministro per la funzione pubblica  
col Ministro per l'innovazione e le tecnologie  
col Ministro del lavoro e delle politiche sociali  
e col Ministro delle attività produttive**

*(V. Stampato n. 1306)*

*approvato dal Senato della Repubblica il 13 novembre 2002*

*(V. stampato Camera n. 3387)*

*modificato dalla Camera dei deputati il 18 febbraio 2003*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 19 febbraio 2003*

ONOREVOLI SENATORI. - Torna nell'aula del Senato, quattro mesi dopo la prima approvazione, il disegno di legge di delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Lo attendevamo. Noi sapevamo, e l'avevamo in quest'aula denunciata, l'inconsistenza finanziaria del provvedimento, e su questo punto avevamo sollevato, invano, qui al Senato, una pregiudiziale di costituzionalità ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. La maggioranza non ha inteso ragioni e ora riceve dalla Camera dei deputati un testo meglio definito nelle sue implicazioni finanziarie che, nel correggere formalmente i passaggi procedurali per l'esercizio di alcune delle deleghe, finisce tuttavia per evidenziare ulteriormente i profili di illegittimità e di sostanziale «scopertura» finanziaria dell'intera riforma.

In particolare, le modifiche introdotte alla Camera riguardano le modalità di attuazione delle due norme di delega che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero costituire il pilastro portante della riforma: la delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale (articolo 1) e la delega in materia di disciplina dell'alternanza scuola-lavoro (articolo 4).

A questo proposito, la Camera ha espressamente previsto che i decreti legislativi relativi a quelle norme siano corredati da relazione tecnica, come peraltro già imposto dall'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di contabilità dello Stato. Ma soprattutto ha disposto che, ove tali decreti recassero nuovi o maggiori

oneri per la finanza pubblica, essi siano emanati solo dopo l'approvazione di appositi provvedimenti di spesa che stanino le risorse necessarie.

Questa formulazione, che pure nasconde dietro l'eventualità di maggiori spese quella che evidentemente è già una certezza, considerata la natura degli interventi oggetto di delega, giova comunque ad evidenziare come quelle disposizioni siano a tutt'oggi prive di qualunque forma di copertura finanziaria.

Con una norma di dubbia legittimità costituzionale, si rinvia infatti al legislatore futuro la responsabilità politica di far fronte agli oneri che deriveranno dall'attuazione delle attuali deleghe. Lo stesso legislatore futuro dovrà a tal fine stabilire nuove entrate o minori spese che, a loro volta, incideranno sulle politiche fiscali o sulle politiche di spesa pubblica in forme e in misura che oggi non sono conoscibili da nessuno, né dal Parlamento né dal Governo.

Questa impostazione configura un'inaccettabile negazione del principio di responsabilità politica alla base di ogni sistema giuridico moderno, secondo cui ogni decisione recante un costo o un onere per la collettività deve essere accompagnata da una corrispondente assunzione di responsabilità certa e contestuale (e non soltanto indeterminata ed eventuale) circa le politiche da attuare per far fronte a quegli oneri.

Diversamente, il Parlamento risulterebbe semplicemente privato della possibilità di conoscere e valutare la complessiva portata politica e finanziaria delle riforme sottoposte alla sua approvazione, con la conseguenza di vedere umiliate e compresse le sue prerogative istituzionali, ridotte alla mera ratifica

di «norme-manifesto» prive di alcun contenuto giuridico rilevante.

Peraltro, la mancanza di una quantificazione certa degli oneri finanziari della riforma e il rinvio, per la loro determinazione e copertura, a una nuova decisione politica e legislativa del Parlamento negano e stravolgono anche lo stesso istituto della delega legislativa, come delineato dall'articolo 76 della Costituzione, configurando un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della cosiddetta «riforma Moratti».

D'altra parte, a mettere in luce tali aspetti problematici, se non addirittura allarmanti della legge di delega in materia scolastica, proponendo in concreto degli interventi correttivi praticabili, erano state le proposte emendative presentate dall'Ulivo già in prima lettura e ribadite, per quanto possibile, anche in terza lettura, per i soli aspetti di copertura finanziaria. Sotto quest'ultimo aspetto, le nostre proposte indicano un'immediata forma di copertura finanziaria nell'incremento uniforme delle aliquote sui redditi da capitale, in misura idonea a generare il gettito atteso per la riforma.

Pur intendendo tale copertura come destinata a finanziare gli interventi di riforma scolastica che noi sosteniamo in alternativa a quelli della «riforma Moratti», abbiamo tuttavia ritenuto di riproporre tale copertura anche con riferimento alle norme di delega contenute nella riforma in approvazione, proprio allo scopo di ribadire l'esigenza di una vera e realistica disposizione di copertura finanziaria, del tutto omessa dal Governo.

In definitiva si tratta della conferma di ciò che l'opposizione ha sempre sostenuto. Che cioè l'intero disegno che si presume riformatore è inchiodato alla partenza, rimanendo inattuabile. Che il suo futuro è condizionato dalle disponibilità via via definite dal Tesoro, che l'*iter* sempre tormentato sul piano delle risorse è destinato ad aggravarsi. Che, dopo l'eventuale sua approvazione definitiva, che il ministro Moratti saluterà come una conquista, la barra del timone passerà, defi-

nitivamente, nelle mani del ministro Tremonti.

È il sigillo dell'impotenza per questa legge e per il ministro Moratti. E questo è ciò che più conta per il sistema scolastico italiano e per il Paese.

Il ritorno al Senato di questo disegno di legge non è solo tecnico, assume un rilievo tutto politico. L'articolo 7 nega in sostanza ciò che è contenuto nei precedenti. Il rinvio ad altri provvedimenti di spesa, se, da un lato, manifesta di nuovo problemi di costituzionalità, confermando peraltro lo stile del Governo che presenta disegni di riforma senza prevederne la copertura finanziaria, dall'altro getta uno sguardo di grande preoccupazione sui prossimi 24 mesi nei quali potranno essere emanati i decreti attuativi. L'interrogativo è uno solo: ci saranno le risorse? È realistico prevederle? La risposta non può che essere negativa, sia perché non sono nelle previsioni del Governo aumenti di entrate, sia perché le rigidità di bilancio sono destinate ad aumentare entro il patto di stabilità.

L'articolo 7, modificato al comma 7, rende del tutto vuoti i precedenti articoli: quelli che riguardano il corpo vivo della scuola, la sua attività, le sue strutture portanti; quelli indicati al comma 3 dell'articolo 1: la riforma degli ordinamenti, la valorizzazione della formazione professionale, il Servizio nazionale di valutazione, le nuove tecnologie, lo sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti, la formazione iniziale e continua, l'autoaggiornamento del personale docente e la sua valorizzazione, il personale ATA, gli interventi contro la dispersione scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore e l'educazione degli adulti, gli interventi per l'edilizia scolastica.

Senza risorse certe, ogni provvedimento resta soltanto una dichiarazione d'intenti. Quando il ministro Moratti parla alle famiglie e al Paese della sua supposta riforma, dovrebbe anche aggiungere che non un cen-

tesimo di euro è stato di fatto stanziato per realizzarla. Non si tratta di dettagli, le risorse sono un elemento portante degli interventi dei Governi, i quali poggiano su due pilastri fondamentali: sul merito delle scelte, in questo caso sul presente e sul futuro della scuola italiana, e sulle risorse finanziarie che vanificano o potenziano il merito delle scelte, le realizzano o no. La differenza non è irrilevante.

La legge torna, signor Ministro, nella sua verità. Torna nuda, esposta senza scampo al destino di rimanere puro annuncio, manifesto, comunicazione massmediatica; in definitiva, solo propaganda. E dire che Lei aveva parlato al Paese, nei mesi scorsi, di 10 miliardi di euro necessari per la sua riforma, sostenuti peraltro da un ordine del giorno del senatore Valditara approvato da quest'aula. Annunci. La verità è nei fatti, non nelle parole. La verità è nella più grande riduzione di risorse che la scuola italiana ricordi, operata da questo Governo con le sue leggi finanziarie. Una contrazione di risorse che corrisponde per il triennio 2003-2005, a un complessivo definanziamento pari ad almeno 2,1 miliardi di euro (circa 4.000 miliardi di lire) dell'intero sistema delle politiche scolastiche.

Questa è la prima certezza che la scuola riscontra e che appartiene a quest'anno e mezzo di Governo: una gestione che impoverisce la scuola e ne mette a rischio la qualità, mentre la perdurante incertezza sul contratto del personale accresce la demotivazione degli insegnanti.

La seconda certezza è l'assoluta indeterminatezza circa la concreta attuazione del presente disegno di legge: una scuola senza futuro, senza prospettiva europea. Quel che resta della fattibilità di questo provvedimento, allo stato delle cose, è scritto al comma 5 dell'articolo 7, con il quale la Camera dei deputati conferma la misura massima delle risorse per l'attuazione dell'anticipo della frequenza della scuola dell'infanzia e della scuola primaria statale, secondo

criteri di gradualità e sperimentazione, compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei Comuni. Sappiamo bene tutti quale sia questa disponibilità, in seguito alle scelte del Governo con i provvedimenti e le leggi finanziarie. Questo è tutto ciò che oggi il Governo si è impegnato a fare. Qui comincia e qui finisce «la riforma».

La terza certezza è ciò che per espressa volontà di questo disegno di legge viene tolto alla scuola italiana: gli effetti della legge 20 gennaio 1999, n. 9, e tutte le potenzialità della legge 10 febbraio 2000, n. 30, che vengono abrogate.

Questa è la responsabilità che si è assunto il Governo bloccando le riforme del centrosinistra: nessun approdo ad un'altra sponda per la riforma, siamo invece in vista del deserto.

L'abrogazione della citata legge n. 9 del 1999, sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, fa cessare la garanzia del diritto a frequentare iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale per coloro che non riescono a raggiungere un titolo di studio; scompaiono le misure attive sull'ultimo anno dell'obbligo volte a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica; si perde il credito formativo per chi non consegue un diploma o una qualifica; si minano le basi giuridiche del Fondo per l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche autonome, del Fondo per il sostegno all'*handicap* per la parte relativa all'integrazione oltre il livello dell'obbligo, del raccordo con l'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Con l'abrogazione della legge n. 30 del 2000, diventa problematico il raccordo con la legge n. 144 del 1999, scompare la deroga per le province autonome di Trento e di Bolzano sulla disciplina dell'obbligo scolastico, diventa impossibile individuare i titoli universitari e curricolari richiesti in deroga alla normativa vigente per l'accesso alle professioni, tra cui l'attività docente.

Questo l'esito più pesante e più certo del provvedimento al nostro esame: l'abbassamento dell'obbligo scolastico, mentre ovunque, negli altri Paesi, viene innalzato.

Solo un approccio ideologico, unito alla fretta, può spiegare un provvedimento che genera un tale scopenso, una tale devastazione per l'intero sistema. Resta, invece, l'approccio culturale con il quale il Governo guarda al sistema scolastico e formativo: l'istruzione come avventura individuale, la scuola a domanda individuale, fornitrice di deboli prestazioni senza progetto, la codificazione della differenziazione sociale, l'incremento delle disuguaglianze territoriali per effetto della devoluzione che intanto continua il suo *iter* parlamentare.

La scuola, le famiglie, il Paese hanno bisogno di stabilità. L'azione del Governo consegna invece la scuola ad una permanente instabilità, ogni attesa è già delusa. Questo passaggio al Senato lo conferma: nulla è certo in questo provvedimento. Per il Governo che accada o no quel che si scrive è la stessa cosa, e il malessere e la rabbia aumentano. La scuola chiede reali interlocutori: la via maestra dell'autonomia esce, da questo provvedimento, del tutto mortificata. Ben altra può essere la forza di un sistema delle istituzioni scolastiche autonome, protagoniste della vita del Paese, inserite in un contesto di ricerca, di innovazione, di qualificazione.

È il Paese che resta bloccato. Bloccato nella sua dinamica sociale, nel suo bisogno di quella mobilità che solo un sistema di istruzione e formazione aperto, non rigido, integrato può assicurare.

L'Italia ha di fronte a sé, nella comparazione europea e internazionale, tutto intero il problema dell'efficacia del sistema di istruzione. La dipendenza dell'*iter* scolastico dalle condizioni socio-familiari di partenza irrigidisce l'intero Paese e gli preclude ogni possibilità di crescita. Una società più fluida ha bisogno non dell'ingessamento del sistema scolastico, che questo provvedimento rischia di introdurre, ma di una scuola che

sia potente strumento di mobilità e progressione sociale. I ragazzi italiani oggi hanno bisogno di ben altro, rispetto a ciò che ci consegna questo provvedimento.

Queste, onorevoli colleghi, le forti implicazioni politiche, le contraddizioni che accompagnano il ritorno del disegno di legge in quest'aula. Ne è consapevole anche la maggioranza, preoccupata del fatto che il Governo si sia «inerpicato su una strada difficilissima». In realtà in questo articolo 7 vi è la prova della caduta di credibilità del Governo: non fa quel che dice di voler fare.

Il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati ha messo in luce un altro fatto, del resto previsto. Dopo giorni di dibattito il testo torna modificato solo all'articolo 7, tutto il resto è identico, come se il dibattito e il contributo dell'opposizione fossero inutili. Un'altra prova che il confronto parlamentare non è apprezzato dal Governo e dalla maggioranza. Non parli più, signor Ministro, di sue intenzioni *bipartisan*: è in Parlamento che si verifica se le intenzioni hanno un rilievo politico oppure no. Le parole impegnano sempre, in politica: debbono avere riscontro nei fatti.

Il testo torna al Senato «accompagnato» dai 37 ordini del giorno accolti dal Governo alla Camera, a loro volta corrispondenti a circa l'80 per cento degli ordini del giorno presentati in quella sede sia dalla maggioranza che dall'opposizione: riguardano tutto, sono stati approvati di fretta, spesso sono in vistosa e stridente contraddizione tra loro. Segno che la riforma non convince nessuno: né l'opposizione né la maggioranza, la quale, evidentemente, deve accontentarsi di esprimere il suo dissenso attraverso gli ordini del giorno. Dalla Camera esce dunque una doppia «riforma»: quella del disegno di legge e quella, diversa, caotica e incoerente disegnata dagli ordini del giorno.

Oggi il ritiro del provvedimento da parte del Governo sarebbe la cosa più seria e più utile per la scuola italiana e per lo stesso Governo. Chiudiamo una fase, riapriamo il di-

scorso. In ogni caso, signor Ministro, l'Ulivo e il centrosinistra chiedono che il discorso si apra davvero sui contenuti dei decreti delegati, perché è lì che si decideranno, se si decideranno, gli interventi concreti. Vogliamo discutere davvero, in un confronto aperto, sia i provvedimenti finanziari, sia i decreti delegati, affinché siano trovate le migliori soluzioni possibili nelle condizioni date.

Perché questo è l'impegno del centrosinistra: dare alla scuola e al Paese la prospettiva di futuro che il Governo sta loro negando, attraverso un grande progetto di investimento e di innovazione che pensi la scuola come perno della coesione sociale e dell'unità culturale e civile della nazione, che scelga l'i-

struzione, l'università, la ricerca come motore del Paese, che indichi la conoscenza come la priorità di un Governo che, come ha portato l'Italia in Europa con l'euro, in Europa la vuole mantenere con la formazione delle persone e in particolare delle nuove generazioni.

Un progetto di speranza che accompagni la scuola italiana e il Paese nel tempo difficile del governo della destra, che non li lasci soli nelle crescenti difficoltà, che riduca, per quanto possibile, il danno che è loro arrecato, che dia un diverso approdo alle attese della scuola e dell'Italia.

SOLIANI, ACCIARINI, BETTA, CORTIANA, MANNIERI, MARINO, TOGNI, *relatori*