

XIV legislatura

**Schema di decreto legislativo recante:
"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"
(Atto del Governo n. 432)**

Dicembre 2004
n. 125

INDICE

Articolo 1 (<i>Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione</i>)	pag. 1
Articolo 2 (<i>Realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione</i>).....	pag. 2
Articolo 3 (<i>Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti</i>).....	pag. 3
Articolo 4 (<i>Azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni</i>).....	pag. 5
Articolo 5 (<i>Riconoscimento dei crediti e certificazione</i>)	pag. 6
Articolo 6 (<i>Passaggi tra i percorsi del sistema educativo di istruzione e di formazione</i>).....	pag. 6
Articolo 7 (<i>Vigilanza sull'assolvimento del diritto-dovere e sanzioni</i>).....	pag. 7
Articolo 8 (<i>Gradualità dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione</i>).....	pag. 8
Articolo 9 (<i>Monitoraggio</i>)	pag. 13
Articolo 10 (<i>Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano</i>)	pag. 13
Articolo 11 (<i>Norma di copertura finanziaria</i>)	pag. 14

Articolo 1

(Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione)

Il comma 1 contiene disposizioni di principio attinenti alle finalità del presente decreto.

Il comma 2 prevede la ridefinizione e l'ampliamento dell'obbligo scolastico e formativo.

Con il comma 3 si riconosce il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Tale diritto si realizza nelle istituzioni del primo e secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché nell'apprendistato, secondo livelli essenziali di prestazione definiti ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

Il comma 4 pone a carico dei genitori che intendano provvedere privatamente o direttamente all'istruzione dei propri figli l'obbligo di dimostrare di averne la capacità tecnica od economica, dandone annualmente comunicazione all'autorità competente, che provvede agli opportuni controlli.

Il comma 5 esenta dal pagamento di tasse di iscrizione o frequenza la fruizione del diritto di cui al comma 3 nelle istituzioni scolastiche statali.

Con il comma 6 si garantisce ai soggetti portatori di handicap la partecipazione al sistema di istruzione e formazione.

Il comma 7 prevede che l'attuazione del diritto di cui al comma 3 si realizzi con le gradualità e le modalità di cui all'articolo 8.

La RT esclude che dall'articolo derivino oneri a carico dell'erario, in quanto il comma 7 fa rinvio, per l'attuazione della norma, alle modalità e gradualità fissate dall'articolo 8.

Al riguardo, si rinvia all'analisi relativa all'articolo 8. Si osserva solo che il rinvio stesso a tale articolo implica che dall'articolo 1 derivino oneri.

Articolo 2

(Realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione)

Il diritto-dovere ha inizio con l'iscrizione alla prima classe della scuola primaria (comma 1).

Con il comma 2 si dispone che le scuole secondarie di primo grado organizzino iniziative di orientamento per la scelta dei percorsi educativi del secondo ciclo.

Il comma 3 impone l'iscrizione dei giovani che hanno concluso il primo ciclo di studi ad un liceo o ad un istituto professionale, fino al conseguimento del diploma liceale o di un titolo/qualifica professionale entro il diciottesimo anno di età, fatto salvo il limite di frequentabilità delle singole classi e quello derivante da un eventuale ferma volontaria nelle carriere iniziali delle forze armate.

Il comma 4 prevede che gli istituti presso i quali vengono effettuate le iscrizioni di cui al precedente comma erogino servizi secondo livelli essenziali di prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 53 del 2003. Tali livelli comprendono anche gli standard minimi per l'accREDITAMENTO dei soggetti che offrono i servizi in oggetto.

Il comma 5 elenca i soggetti privati che concorrono all'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

Anche in relazione al presente articolo la RT esclude la sussistenza di oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, oltre a rinviare al già citato articolo 8 per quanto attiene ai profili finanziari derivanti dal comma 3, si sottolinea che almeno la previsione dell'organizzazione di attività di orientamento da parte delle istituzioni scolastiche (comma 2) sembra suscettibile di determinare maggiori oneri. Sarebbe auspicabile un chiarimento sul punto.

Articolo 3

(Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti)

Il comma 1 dispone che l'anagrafe nazionale degli studenti presso il Ministero dell'istruzione opera il trattamento dei dati sui percorsi dei singoli studenti.

La RT asserisce che la "prevista istituzione" dell'anagrafe nazionale degli studenti sarà realizzata attraverso il sistema informativo del Ministero dell'istruzione ed i relativi oneri saranno inclusi nel costo di gestione del sistema informativo, che comprende già detta attività.

Al riguardo, si osserva che la creazione di un'anagrafe nazionale non sembra possa essere inclusa nel novero delle ordinarie attività esercitate attraverso il suddetto sistema informativo, rappresentando anzi con forte probabilità un appesantimento cospicuo delle stesse. Pertanto, appare necessario un chiarimento sul punto, eventualmente con informazioni circa il grado di modulabilità delle attività complessive svolte attraverso il sistema informativo, onde valutare se tale flessibilità possa consentire di implementare l'anagrafe nazionale degli studenti a valere sulle risorse esistenti, come asserito dalla RT.

Il comma 2 prevede la trasformazione delle già costituite anagrafi regionali per l'obbligo formativo in anagrafi regionali degli studenti, contenenti i dati di cui al comma 1.

La RT non si sofferma sulla norma.

La norma potrebbe tuttavia determinare nuovi oneri laddove si trattasse di inserire nelle banche dati esistenti dati attualmente non inseriti negli stessi (per esempio, emergerebbero oneri per le ore lavorative necessarie all'immissione nelle anagrafi di tali dati e per l'aggiornamento dei software). Sarebbe pertanto opportuno un chiarimento al riguardo.

Con il comma 3 si mira ad assicurare l'integrazione delle anagrafi regionali degli studenti con le anagrafi comunali della popolazione, anche in relazione agli obiettivi di prevenire gli abbandoni e di vigilare sull'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte dei soggetti all'uopo obbligati, nonché il coordinamento con le funzioni svolte dalle Province in materia di orientamento, informazione e tutorato.

Il comma 4 stabilisce che con apposito atto sia assicurata l'integrazione delle anagrafi di cui ai commi 1, 2 e 3 nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, previa definizione dell'insieme dei dati rilevanti per seguire i percorsi dei singoli studenti nonché degli standard tecnici per lo scambio informativo fra le anagrafi, per le quali va assicurata la necessaria interoperabilità.

La RT non si sofferma sui due ultimi commi.

Tali ultimi commi appaiono tuttavia suscettibili di determinare maggiori oneri, se non è da escludere un potenziamento e aggiornamento dei sistemi informatici.

Articolo 4

(Azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni)

Il comma 1 prevede l'adozione da parte del Ministro dell'istruzione di linee guida per la realizzazione di interventi per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni.

La RT esclude che dalla norma derivino oneri finanziari.

Al riguardo, appare opportuno un chiarimento in merito alle modalità con le quali dovrebbero esplicarsi i piani di intervento in esame, onde valutare se gli stessi possono essere sviluppati a valere sulle risorse esistenti, in quanto modulabili ed inseriti nell'ambito di interventi dotati, a loro volta, di un certo margine di flessibilità, escludendo, conseguentemente, che la norma determini conseguenze onerose.

Con il comma 2 si prevede che le scuole secondarie di primo grado, in raccordo con le istituzioni del secondo ciclo e con i servizi territoriali regionali, possano organizzare attività di orientamento e formazione per garantire il conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione.

Anche dal presente comma la RT esclude che derivino conseguenze sulla finanza pubblica.

Al riguardo, atteso che le attività in esame appaiono ad un primo esame onerose, appare necessario un chiarimento in merito ai soggetti destinati a sostenere le spese necessarie allo svolgimento di tali attività. Infatti, per quanto tali attività siano configurate dalla norma come mere possibilità, andrebbe comunque garantito che le risorse per l'organizzazione delle iniziative di orientamento e formazione da parte delle istituzioni in parola possono essere reperite nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Articolo 5

(Riconoscimento dei crediti e certificazione)

Il presente articolo disegna il sistema del riconoscimento dei crediti formativi e della certificazione delle competenze, conoscenze e abilità acquisibili dallo studente nel sistema di istruzione-formazione anche attraverso esperienze formative, esercitazioni, stage, periodi di apprendistato ecc..

Come affermato dalla RT, l'articolo non rileva per quanto di competenza.

Articolo 6

(Passaggi tra i percorsi del sistema educativo di istruzione e di formazione)

Con il comma 1 si prevede che le istituzioni del secondo ciclo assistano gli studenti che intendano cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei ovvero passare da un sistema ad un altro, mediante apposite iniziative didattiche e di integrazione dei percorsi, anche al fine di garantire l'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta.

La RT asserisce che la norma non comporta nuovi oneri finanziari, giacché le iniziative in essa previste sono già disciplinate dall'articolo 7 del D.P.R. n. 257 del 2000 e la relativa copertura è individuata nell'articolo 9 dello stesso decreto.

Al riguardo, si evidenzia che l'articolo 7 del citato D.P.R. non contiene riferimenti anche ad apposite iniziative didattiche, limitandosi alla progettazione e alla realizzazione di percorsi formativi integrati. Atteso, tuttavia, che tali percorsi sembrerebbero comunque

destinati ad esplicarsi sotto forma di attività didattiche, andrebbe chiarita l'effettiva portata innovativa della norma in esame, in quanto l'eventuale emergere di una nuova fattispecie di iniziative da avviare da parte delle istituzioni scolastiche determinerebbe maggiori oneri rispetto a quelli impliciti nel citato articolo 7. In tal caso, anche alla luce del fatto che le risorse di cui all'articolo 9, afferenti al Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa ed appostate annualmente nella tabella C) allegata alla legge finanziaria, risultano ridotte, allo stato attuale dell'iter parlamentare del disegno di legge finanziaria, dai 198,7 mln di euro inizialmente previsti per ciascun anno del triennio 2005-2007, a circa 185,9 mln di euro nel 2005, 180,4 nel 2006 e 181,1 nel 2007, va valutato se tale detrazione è congrua rispetto agli interventi previsti. Si rileva, comunque, che il complesso degli interventi finanziati a valere su tale fondo sembra presentare un sufficiente grado di modulabilità. Sul punto sarebbe auspicabile un chiarimento da parte del Governo.

Il comma 2 attiene alle modalità di valutazione dei crediti di cui all'articolo 5.

La RT non si sofferma sulla norma.

Nulla da osservare al riguardo.

Articolo 7

(Vigilanza sull'assolvimento del diritto-dovere e sanzioni)

Il comma 1 individua i responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione nei genitori, mentre il comma 2 affida la vigilanza sull'adempimento di tale dovere al comune e alla provincia di residenza del giovane, al dirigente o responsabile dell'istituzione presso la quale il giovane è

iscritto, al datore di lavoro che assume il giovane con contratto di apprendistato.

La RT afferma che già sulla base della legislazione vigente è posto a carico dei soggetti di cui al comma 2 l'obbligo di provvedere alla vigilanza dell'assolvimento dell'obbligo scolastico/formativo fino a 18 anni previsto dall'articolo 68 della legge n. 144 del 1999. Pertanto, tale obbligo non determina alcun maggiore onere finanziario.

Nulla da osservare al riguardo, anche considerando che gli oneri per l'attività di vigilanza dovrebbero in realtà essere assorbiti dagli oneri necessari all'implementazione e all'integrazione delle anagrafi degli studenti (v. supra, articolo 3).

Il comma 3 rinvia al vigente sistema sanzionatorio per i casi di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione.

La norma non presenta profili problematici per quanto di competenza.

Articolo 8

(Gradualità dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione)

Il comma 1 dispone, a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005 e nelle more dell'emanazione dei decreti delegati inerenti il secondo ciclo, l'iscrizione e la frequenza gratuita ai primi due anni degli istituti secondari superiori e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale.

La RT ricorda preliminarmente che, ai sensi dell'articolo 3, comma 94, della legge n. 350 del 2003, già attualmente gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie superiori statali continuano ad essere esentati dal pagamento delle tasse scolastiche e che i percorsi sperimentali di istruzione e

formazione sono gratuiti. Conseguentemente, il comma determina minori entrate in relazione agli alunni che frequentano il secondo anno della scuola secondaria superiore. I parametri utilizzati dalla RT per la quantificazione sono i seguenti:

- 1) alunni quindicenni da considerare nelle scuole statali: 548.780 (ai 578.780 ragazzi quindicenni residenti nel 2004 vanno sottratti i circa 20.000 alunni che frequentano scuole paritarie e i circa 10.000 che frequentano corsi di formazione professionale);
- 2) alunni che verosimilmente ripeteranno la seconda classe nel 2004-2005: 79.602;
- 3) alunni ripetenti la prima classe che si stima accederanno alla seconda classe nel 2004-2005: 27.606 (50% dei ripetenti, pari a 55.212 nel 2003-2004).

Ne deriva che il numero complessivo degli alunni interessati alla gratuità ammonterebbe a 655.988 unità.

Per quanto attiene ai profili inerenti il numero delle classi, la RT asserisce che i 125.305 alunni ulteriori rispetto ai 530.683 attualmente frequentanti le seconde classi possono essere inseriti nelle 24.295 seconde classi già esistenti, nelle quali il rapporto medio alunni/classi salirebbe da 21,84 a 27, comunque inferiore al limite di 28 normativamente previsto. Ne deriva che non si porrebbe la necessità di costituire classi aggiuntive rispetto a quelle esistenti. Le minori entrate vengono pertanto riferite alla tassa di frequenza, la quale è attualmente stabilita dal D.P.C.M. del 18 maggio 1990 in 15,13 euro. Tale onere, sulla base di 655.988 alunni interessati, ammonterebbe a 9.925.098 euro.

Inoltre, la RT prevede una integrazione delle risorse alle scuole al fine di mantenere invariata all'attuale livello di 47 euro circa per ogni alunno la quota delle stesse in rapporto alle esigenze di funzionamento amministrativo-didattico. Si tratterebbe, in ragione d'anno e considerando gli studenti aggiuntivi, di un ulteriore onere pari a 5.889.335 euro (125.305 alunni x 47 euro). Per il 2004 tale integrazione va rapportata al periodo settembre - dicembre, ammontando pertanto ad un terzo della suddetta cifra (circa 1.963.112 euro).

Complessivamente, l'onere connesso al presente comma ammonterebbe a 11.888.210 euro nel 2004 e a 15.814.433 euro a decorrere dal 2005.

Al riguardo, va rilevato preliminarmente che l'entrata in vigore della disposizione già a decorrere dal presente anno scolastico dovrebbe implicare la restituzione delle somme versate dai 530.683 alunni iscritti al secondo anno della scuola secondaria superiore, con conseguenti cospicue minori entrate ed oneri per le istituzioni scolastiche per fronteggiare le relative incombenze (in termini di lavoro straordinario del personale amministrativo, spese postali ecc.). Sul punto occorrerebbe pertanto avere conferma del fatto che lo schema di decreto, si riferisce realmente all'anno scolastico 2004-2005 e non invece al 2005-2006. L'ipotesi di mero errore di riferimento, che appare suffragata da un elemento logico (la gratuità è ovviamente connessa all'obbligatorietà dell'iscrizione, ma tale obbligatorietà, per l'anno in corso, non ha operato) e da un elemento letterale (la RT, trattando degli alunni ripetenti la prima classe, qualifica come corrente l'anno scolastico 2003-2004, il che lascia prospettare la possibilità che il legislatore delegato intenda attuare la norma a decorrere dal prossimo anno scolastico, che sarebbe, ovviamente, il 2005-2006), dovrebbe comunque trovare conferma in un puntuale chiarimento del Governo.

Si osserva, poi, che, nonostante che il livello medio del rapporto classi/alunni risulterà comunque inferiore a quello previsto dalla normativa vigente, la necessità di costituire nuove classi potrebbe comunque presentarsi nell'ipotesi in cui la distribuzione degli alunni non risultasse omogenea sul territorio nazionale. In tal caso, per alcune aree si registrerebbe un superamento del limite di 28 alunni per classe e tale eventualità non sembra, fra l'altro, remota, alla luce del limitato scarto presente fra il nuovo dato medio (27 alunni per classe) e il limite legale. Ne deriva che la mancata previsione, nel calcolo degli oneri, di una valutazione, sia pur in linea di massima, delle possibili spese connesse alla costituzione di nuove classi non appare ispirata a criteri di sufficiente prudenzialità.

Fra l'altro, si evidenzia che, anche senza la necessità di costituire nuove classi, l'aumento del numero degli alunni potrebbe in qualche caso determinare un accresciuto fabbisogno in termini di spazi (si pensi alla eventualità che si debbano reperire locali più ampi per inserire mediamente altri 5 studenti per classe), arredi, materiale di laboratorio e per le classi ecc.. Anche in relazione a ciò appare necessario un chiarimento, così come in merito agli oneri corrispondenti ai 47 euro per studente considerati come integrazione delle risorse dalla RT. Infatti, si potrebbe presumere che le esigenze di funzionamento amministrativo-didattico soddisfatte con tali risorse corrispondano, almeno parzialmente, a quelle appena riportate. Sarebbe comunque opportuna l'acquisizione di informazioni più dettagliate al riguardo.

A fronte dei citati profili problematici si sottolinea, tuttavia, che, sulla base dei dati riportati nella RT, le minori entrate connesse al pagamento delle tasse scolastiche risultano sovrastimate. Infatti, non sembra corretto che nel calcolo dei minori introiti siano stati valutati anche i 125.305 alunni aggiuntivi attesi per effetto della prevista obbligatorietà di iscrizione al secondo anno del secondo ciclo, giacché tali alunni, sulla base della legislazione vigente, assumendo che essi non avrebbero modificato spontaneamente le loro scelte, non si sarebbero pertanto iscritti al secondo anno del ciclo secondario, non versando

conseguentemente alcuna tassa scolastica. Pertanto, tale voce dell'onere complessivo dovrebbe attestarsi, in ragione d'anno, a poco più di 8 mln di euro, anziché a quasi 10, come indicato nella RT, anche se si fa presente che il numero degli alunni frequentanti il secondo anno della scuola secondaria superiore sembrerebbe essere più elevato di quello riportato nella RT (non si tratterebbe, infatti, di 530.000 unità bensì di circa 553.000¹, per cui l'onere salirebbe a circa 8,4 mln di euro, comunque inferiore a quello quantificato dalla RT).

Con il comma 2 si prevede che alla completa attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione si provvede attraverso decreti attuativi, adottati nel rispetto delle modalità di copertura finanziaria definite dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 53 del 2003². Fino a tale completa attuazione (comma 3) continua ad applicarsi l'articolo 68, comma 4, della legge n. 144 del 1999. In sostanza, la norma conferma il meccanismo della progressiva istituzione dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età previsto dalla norma da ultimo citata, affiancandole le ulteriori risorse a loro volta da stanziarsi progressivamente con legge finanziaria, che costituirebbero comunque limiti di spesa.

Con il comma 4 si stabilisce che, ai fini di cui al comma 1, le risorse statali annualmente previste all'uopo sono attribuite alle regioni, tenendo anche conto dell'incremento delle iscrizioni ai predetti percorsi, da calcolarsi a partire dall'anno scolastico 2002-2003.

La RT non si sofferma sui commi 2, 3 e 4.

¹ Cfr. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca- Direzione generale per i sistemi informativi, *Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale docente della scuola statale. Anno scolastico 2004/2005*, settembre 2004, pag. 53.

² Ai sensi di tale comma, i decreti legislativi attuativi della riforma aventi natura onerosa trovano attuazione nell'ambito dei finanziamenti annualmente disposti con la legge finanziaria.

Tali disposizioni non presentano comunque risvolti problematici per quanto di competenza.

Articolo 9

(Monitoraggio)

Ai sensi del comma 1, i ministeri dell'istruzione e del lavoro, avvalendosi dell'ISFOL, dell'INDIRE e dell'INVALSI, effettuano annualmente il monitoraggio sullo stato di attuazione del presente decreto.

La norma non è corredata di RT.

Al riguardo, andrebbe assicurato che la predetta attività di monitoraggio non comporti oneri aggiuntivi.

Articolo 10

(Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano)

L'articolo lascia espressamente intatte le competenze degli enti di cui alla rubrica nella materia *de qua*.

Nulla da osservare al riguardo.

Articolo 11

(Norma di copertura finanziaria)

All'onere derivante dall'articolo 8, comma 1, del presente decreto, quantificato in 11,888 mln di euro per il 2004 e in 15,815 mln di euro a decorrere dal 2005, si provvede con quota parte della spesa autorizzata dall'articolo 3, comma 92, della legge finanziaria per il 2004.

La RT si limita a chiarire che tale copertura non pregiudica la realizzazione delle altre finalità indicate nel citato comma 92.

Al riguardo, premesso che gli interventi di cui a tale comma sembrano presentare un sufficiente grado di flessibilità e modulabilità, si sottolinea che l'autorizzazione di spesa (pari a 90 mln di euro complessivi) a valere sulla quale si provvede alla copertura degli oneri di cui all'articolo 8 ha natura di spesa in conto capitale, mentre gli oneri in esame appaio avere natura corrente.

Sarebbe pertanto opportuno un chiarimento da parte del Governo sul punto, oltre che sull'effettiva disponibilità delle risorse in parola.