

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 111

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante:
"Disposizioni per la disciplina degli ordinamenti didattici, dei
requisiti di idoneità dei docenti e delle sedi, della
programmazione e dello sviluppo del sistema dell'alta
formazione artistica, musicale e coreutica, ai sensi della legge 21
dicembre 1999, n. 508" (393).**

Istruzione superiore

Luglio 2004

I N D I C E

| | |
|---|---------|
| Premessa | pag. 1 |
| Articolo 4 (Produzione artistica, ricerca e formazione finalizzata)..... | pag. 1 |
| Articolo 5 (Ordinamento didattico generale e scuole)..... | pag. 3 |
| Articolo 6 (Crediti formativi e accademici) | pag. 5 |
| Articolo 7 (Ammissione ai corsi di studio)..... | pag. 6 |
| Articolo 10 (Obiettivi e attività formative qualificanti delle scuole) | pag. 7 |
| Articolo 11 (Regolamenti didattici) | pag. 7 |
| Articolo 12 (Programmazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale)..... | pag. 8 |
| Articolo 13 (Tutorato)..... | pag. 10 |
| Articolo 14 (Valutazione) | pag. 10 |
| Articolo 15 (Personale delle Istituzioni)..... | pag. 11 |
| Articolo 16 (Sedi delle Istituzioni) | pag. 12 |
| Articolo 17 (Fondazioni) | pag. 12 |
| Articolo 18 (Norme transitorie e finali) | pag. 13 |
| Articolo 19 (Istituzioni non statali) | pag. 14 |
| Articolo 20 (Nomina del Direttore per chiara fama) | pag. 14 |

Premessa

Si premette che lo schema di regolamento non dovrebbe comportare nuovi o maggiori oneri secondo quanto previsto dalla norma di delega indicata alla lettera e) dell'articolo 2, legge 21 dicembre 1999, n. 508. Al riguardo, si osserva che la relazione tecnica allegata al provvedimento è priva della prescritta asseverazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato circa la correttezza dei parametri adottati.

Di seguito si procede all'esame dei soli articoli rilevanti per i profili di competenza.

Articolo 4

(Produzione artistica, ricerca e formazione finalizzata)

Al comma 1, la norma disciplina le finalità delle istituzioni oggetto del riordino, affermandone la finalità di “produzione e di ricerca” al fine di favorire il raggiungimento di obiettivi formativi ed il perseguimento di livelli artistici elevati.

Il comma 2 provvede al riconoscimento delle attività formative permanenti e ricorrenti, anche in favore degli adulti, sebbene nei limiti delle risorse disponibili.

Ai commi 3 e 4 si provvede al riconoscimento della natura anche formativa degli Istituti in argomento, riconoscendone un'autonoma organizzativa della didattica, seppure nell'ambito della propria potestà regolamentare di cui all'articolo 11, con la previsione di moduli formativi di base nell'ambito della programmazione annuale delle attività, con

destinazione di un'aliquota del personale docente, eventualmente anche assunto a contratto ai sensi dell'articolo 15.

La RT non considera in sé l'articolo.

Con riferimento al comma 1, è da osservare come l'ordinamento di tali studi, come disciplinato dagli articoli 207, 217, 225, 239 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, ora abrogati dall'articolo 21 del provvedimento in esame, non contemplasse per gli istituti la ricerca quale attività caratteristica e fondamentale ai fini della attività formativa del sistema, come invece previsto dall'articolo 2, comma 4 della legge di riforma 21 dicembre 1999, n. 508.

Pertanto, ritenuto il carattere primario di "alta formazione e ricerca" già previsti dalla norma contenuta dall'articolo 2 della legge di riforma e dell'asserita invarianza d'oneri del riordino, occorrerebbe acquisire chiarimenti in ordine al permanere, al comma 2, anche di moduli formativi permanenti, con i correlati fabbisogni organizzativi e di personale.

In proposito, ancora al comma 2, occorrerebbe peraltro avere assicurazioni che la previsione, ancorché in via facoltativa, anche di nuove attività (formazione degli adulti) a fronte di una copertura finanziaria individuata a legislazione vigente, non configuri il rischio di nuovi oneri privi di copertura.

In tal senso, in relazione al comma 4, occorre valutare l'esplicito obbligo del mantenimento di attività formative "non superiori" per gli istituti che già le esercitavano, prefigurandosi in tal senso un vincolo di destinazione per quota parte delle risorse e del personale - eventualmente anche con i contratti a tempo determinato - pur sempre "nell'ambito delle risorse disponibili". In altri termini, occorre valutare se dall'obbligo al mantenimento di attività didattiche non superiori, qualora già attivate, derivino poi rigidità di

spesa per oneri non modulabili, dal momento che le norme di cui all'articolo 15, comma 4, fanno espresso rinvio, per la copertura di incarichi eccedenti le effettive dotazioni d'organico, a risorse meramente eventuali.

Articolo 5

(Ordinamento didattico generale e scuole)

L'articolo definisce al comma 1 l'articolazione della offerta formativa, la quale è definita con decreto del Ministro sentito il Consiglio per l'alta formazione artistica e musicale, seguendo l'indicazione di precisi obiettivi formativi.

Ai commi 2 e 3 è stabilito che le istituzioni provvedano, nell'ambito degli obiettivi predefiniti, all'attivazione dei corsi di studio cui corrisponderà un medesimo valore legale a parità di livello.

Al comma 4 si provvede alla specifica individuazione dei corsi di primo livello in capo a tutte le Istituzioni di cui all'allegata tabella A del provvedimento, con esplicito riferimento al limite delle risorse finanziarie derivanti dal contributo ministeriale e dal concorso di ulteriori finanziamenti.

Per quanto concerne i corsi di secondo livello e di specializzazione previsti dal comma 5, questi verrebbero attivati esclusivamente in via sperimentale con decreto del Ministro, il quale provvede a verificarne la coerenza con gli obiettivi formativi e con la dotazione d'organico e finanziario-strumentale delle istituzioni, secondo le specifiche aree ed indirizzi individuati.

Per quanto concerne specificamente i corsi di didattica della musica e di insegnamento strumentale, la norma di cui al comma 6 rinvia ad apposito decreto del ministro l'attivazione dei corsi.

Nessun cenno viene effettuato in relazione all'articolo in RT.

Per quanto di competenza, occorre anzitutto rilevare come dalla lettura dei commi 2 e 4 sia espressamente prevista l'attivazione di corsi di studio di primo livello con "obiettivi differenziati", misura che appare in qualche modo suscettibile di produrre nuovi oneri, non quantificati in RT.

Inoltre, segnatamente con riferimento al comma 4, si segnala che l'esplicita clausola di attivazione dei corsi di primo livello mediante trasformazione di corsi già attivati, entro il limite delle risorse disponibili (contributo ministeriale o ulteriori finanziamenti eventuali), sembra costituire in sé un vincolo (limite) per l'attuazione delle disposizioni concernenti l'obbligo della differenziazione dell'offerta formativa di cui al comma 2.

Quanto alla attivazione dei corsi di secondo livello e di specializzazione indicati al comma 5, non appare congruo il mero rinvio ad un apposito decreto che ne individua la compatibilità con le risorse, il quale non può costituire in sé un'adeguata garanzia di invarianza degli oneri, tenuto conto, peraltro, della individuata connotazione formativa dei citati corsi e dei possibili oneri aggiuntivi collegati alla loro attivazione.

Discorso analogo vale per i profili riconducibili alla norma di cui al comma 6 concernenti i corsi di didattica della musica, laddove l'attivazione dei corsi è rinviata ad apposito decreto, senza alcun riferimento al vaglio dei nuovi oneri arrecati né alla compatibilità con le risorse a disposizione.

Articolo 6

(Crediti formativi e accademici)

L'articolo in questione provvede alla definizione dei crediti formativi per ciascun studente, quantificati in 25 ore di lavoro, con prevista possibilità di variazione di tale ammontare, con decreto ministeriale, entro un margine del 20%.

Alle ore di lavoro è correlata l'acquisizione di 60 crediti formativi annuali, secondo i termini di cui ai commi 3, 4 e 5.

Il comma 6 prevede la possibilità di istituire forme di verifica periodica dei crediti acquisiti, con modalità differenziate se riferite a studenti a tempo pieno o studenti-lavoratori.

I commi 7 e 8 presentano la disciplina transitoria volta al riconoscimento delle corrispondenze tra crediti formativi attuali e nuovi crediti formativi, così come modificati nel regolamento didattico rispetto ai nuovi corsi.

La RT non affronta l'articolo.

Per quanto di competenza, occorre rilevare, con riferimento ai commi 1-2, che la corrispondenza tra crediti formativi e ore di lavoro minime dello studente sembra, ad una prima ricognizione, di per sé suscettibile di produrre effetti sui fabbisogni d'organico e sulle componenti accessorie della retribuzione del personale.

Inoltre, con riferimento al comma 6, nulla è osservato riguardo al contenuto delle possibili verifiche sui crediti formativi acquisiti e sulla potenziale emersione d'oneri di funzionamento che potrebbe scaturirne per le attività connesse. Occorre, in proposito, acquisire conferma che per detti oneri si possa far fronte con gli stanziamenti a legislazione vigente.

Articolo 7

(Ammissione ai corsi di studio)

L'articolo in esame individua al comma 1 i requisiti per l'accesso ai corsi di formazione di primo livello, prevedendosi, tra l'altro, in relazione al meccanismo della verifica delle competenze ai fini dell'ammissione ai corsi, anche la possibilità di provvedere ad apposite attività propedeutiche, svolte eventualmente in collaborazione con Istituti secondari superiori.

I commi 2, 3, 4, 5, 6 provvedono invece alla individuazione dei requisiti per l'accesso ai corsi di secondo livello.

Quanto al comma 7, ivi è previsto che l'ammissione ai corsi di primo e secondo livello sia condizionata alla programmazione del numero massimo degli studenti, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 8, lettere a), b) e c) della legge 21 dicembre 1999, n.508.

La RT ignora l'articolo.

In merito al comma 1, occorre rilevare la possibile onerosità delle attività propedeutiche previste relativamente alla verifica dei requisiti di accesso ai corsi di primo livello, per i quali non è fatto cenno alcuno di una clausola di compatibilità con le risorse disponibili.

Per il comma 7, si segnala che il meccanismo della programmazione annuale degli ammessi ai corsi, considerata alla luce dei criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 8 lettere a), b) e c) della legge 508, fa sì che la compatibilità finanziaria di tali corsi sembrerebbe condizionata all'approvazione di un successivo provvedimento che ne quantifichi gli accessi in relazione alle effettive potenzialità formative delle strutture.

Articolo 10

(Obiettivi e attività formative qualificanti delle scuole)

L'articolo in esame provvede alla individuazione della tipologia specifica delle attività formative, in un minimo del 60% dei relativi crediti formativi, necessari ai fini del raggiungimento del titolo di studio.

La norma contiene, altresì, disposizioni ordinamentali concernenti le attività opzionali da parte dello studente, comunque non inferiori al 10% e non superiori al 15% dei crediti complessivi da maturare.

Nulla da osservare al riguardo, salvo che l'espressa previsione al comma 2 delle attività di laboratorio e di produzione artistica (qualora previste) ai fini di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1, potrebbe prefigurare, nell'ambito degli oneri previsti per l'attivazione dei detti corsi, un elemento di rigidità d'oneri aggiuntivo ai fini della loro istituzione, la quale pur si avvale di risorse disponibili a legislazione vigente.

Articolo 11

(Regolamenti didattici)

L'articolo provvede alla definizione della autonomia didattica delle istituzioni, provvedendo altresì all'individuazione dei contenuti dei regolamenti medesimi, anche con riferimento agli aspetti di organizzazione.

Rispetto ai profili di competenza, appaiono suscettibili d'oneri, seppur limitati, le norme di cui al comma 2, laddove è prevista la pubblicità del regolamento didattico anche in via telematica.

In aggiunta, occorre ponderare l'effetto finanziario delle disposizioni concernenti l'autonomia dei profili organizzativi di cui al comma 4, segnatamente con riferimento alle lettere c) (istituzione delle commissioni di

verifica), h) (servizi di tutorato e orientamento), i) (attività formative per studenti non impegnati a tempo pieno) e k) (valutazione della qualità didattica), che configurano tutte attività suscettibili di produrre nuovi oneri rispetto alla gamma di attività previste a legislazione vigente.

Articolo 12

(Programmazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale)

L'articolo provvede alla definizione degli obiettivi della programmazione delle Istituzioni di alta formazione artistica.

Al comma 2, oltre all'individuazione delle linee essenziali concernenti l'attività futura delle predette Istituzioni, la programmazione annuale si occupa espressamente dell'adeguamento delle risorse, da destinarsi al personale sia docente che non docente.

Al comma 3, si provvede alla definizione dei profili programmatici concernenti il finanziamento del sistema degli istituti di alta formazione artistica, prevedendosi, in capo al Ministro, la competenza in ordine alla definizione delle linee guida per l'altra formazione artistica e musicale, ivi ricomprese quelle inerenti la costituzione di nuove istituzioni.

In particolare, proprio riguardo a quest'ultimo profilo, il successivo comma 5 provvede a disciplinare la costituzione di nuovi poli, con una procedura che ne prevede necessariamente l'avvio iniziale attraverso la costituzione di nuovi corsi presso la sede decentrata di un istituto già esistente.

Tale iter di "gemmazione" del nuovo polo dispone per l'adozione di tutti gli atti conseguenti - e idonei al graduale decollo dell'autonomia della nuova istituzione - in capo alla istituzione "madre", ivi inclusi, ovviamente,

l'individuazione dei fabbisogni finanziari e delle relative forme di copertura da porsi a corredo della proposta d'istituzione al Ministro.

Le norme di chiusura previste dai commi 6, 7 e 8 dell'articolo dispongono che la programmazione annuale e triennale delle singole istituzioni trovi puntuale riferimento nella programmazione annuale adottata dal Ministro ed indicata al comma 3.

L'articolo è ignorato in RT.

Per quanto di competenza, occorre rilevare le disposizioni di cui al comma 2, laddove si prevede l'adeguamento del fabbisogno finanziario quale elemento cardine della programmazione delle istituzioni, ed il comma 3, laddove, per gli atti programmatici generali adottati dal Ministro, occorre tener conto della costituzione di nuovi poli didattici.

Sarebbe opportuna l'acquisizione di chiarimenti per quanto concerne la norma di cui al comma 5, laddove è stabilita la procedura di individuazione e stima dei fabbisogni relativi ad istituzioni di nuova attivazione, la cui competenza spetta alla struttura di gemmazione già esistente.

In proposito, occorre valutare l'opportunità di inserire più puntuali disposizioni per la fase di transizione del costituendo polo verso l'autonomia, tenuto conto che a tale fase è correlato il trasferimento di quote d'organico e di spese di funzionamento dalla istituzione "madre", le quali sarebbero opportunamente da rapportarsi al nuovo bacino di utenza.

Articolo 13

(Tutorato)

L'articolo provvede alla istituzione del tutorato degli studenti, precisandone finalità e contenuto, nell'ambito delle risorse a disposizione dei Consigli di amministrazione.

La RT non affronta la disposizione.

Per i profili di competenza, si rileva come alla definizione di un'attività aggiuntiva rispetto a quelle definite dalla legislazione vigente debba, a rigore, corrispondere una puntuale indicazione dei mezzi con cui farvi fronte.

Articolo 14

(Valutazione)

L'articolo stabilisce il contenuto della valutazione del sistema dell'alta formazione artistica in capo al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, prevedendone la competenza a definire i criteri ed i parametri di riferimento nella valutazione delle singole istituzioni.

Il comitato provvede alle verifiche circa il mantenimento degli standard di valutazione ed elabora ogni anno un rapporto sullo stato dell'attuazione dei programmi e, con cadenza triennale, un rapporto sull'alta formazione artistica e musicale.

Ai fini di cui trattasi, il Comitato si avvale di un massimo di 5 esperti.

La RT non tratta tale ultima questione, per cui non risultano quantificati gli oneri di detti componenti aggregati né le risorse a valere delle quali si provvede alla relativa copertura finanziaria.

Articolo 15

(Personale delle Istituzioni)

L'articolo è dedicato alla copertura degli insegnamenti in caso di insufficienza delle dotazioni organiche, prevedendosi diverse modalità di assunzione del personale con diverse tipologie contrattuali, nell'ambito di una platea di soggetti in possesso di specifiche idoneità ovvero, eccezionalmente, anche della sola comprovata esperienza.

Difatti, oltre alla previsione di un meccanismo semplificato di reclutamento tra idonei alla docenza, le istituzioni possono provvedere alla stipula di contratti a tempo determinato nel limite del 20% dei posti disponibili nella programmazione triennale, comunque per periodi non superiori al quinquennio, con soggetti italiani o stranieri che abbiano conseguito “riconosciuta qualificazione artistica e professionale”, debitamente asseverata al parere del Ministero.

Inoltre, solo per le attività previste dall'articolo 10, comma 1, lettera d) , le istituzioni possono procedere anche alla stipula di contratti di durata triennale, con soggetti che abbiano qualificazione artistica adeguata.

Al comma 9 è previsto che per gli insegnamenti residuali le istituzioni possano provvedere anche all'affidamento di incarichi a docenti universitari, tramite apposite convenzioni.

La disposizione recata dal comma 11 prevede che, in sede di programmazione annuale, sia assicurata la piena utilizzazione dei docenti nelle strutture didattiche, con l'esplicita possibilità di conferimento di supplenze ai medesimi in materie coerenti con la disciplina di insegnamento.

La norma di cui al comma 12 rinvia a successivi regolamenti la possibilità di individuazione degli insegnamenti per cui, relativamente all'Accademia di Arte drammatica ed a quella nazionale di danza, si renda necessaria la scritturazione di artisti per taluni insegnamenti.

La RT non tratta in alcun profilo l'articolo in questione.

Occorre acquisire chiarimenti in ordine al comma 11, circa l'affidamento di ulteriori insegnamenti a titolo di supplenza al personale docente già in servizio, valutandone la suscettibilità di oneri aggiuntivi non stimati.

Articolo 16

(Sedi delle Istituzioni)

L'articolo definisce l'ambito predefinito delle sedi di cui usufruiscono le istituzioni, secondo i parametri di conformità individuati dal Comitato

Secondo la procedura di cui all'articolo 12, comma 3, sono individuati i tempi e le modalità concernenti l'adeguamento delle infrastrutture, le quali potranno essere altresì utilizzate da università e privati previa apposita convenzione.

Nulla è riferito in RT.

Per i profili di competenza, sarebbe opportuna l'acquisizione di ulteriori chiarimenti per quanto riguarda il comma 2, laddove si fa rinvio ad un successivo decreto ministeriale (previsto per la programmazione all'articolo 12) ai fini della fissazione delle modalità per l'adeguamento delle risorse strumentali, di cui andrebbero precisati i profili di copertura finanziaria.

Articolo 17

(Fondazioni)

L'articolo provvede a disciplinare la costituzione di fondazioni da parte delle istituzioni del sistema di alta formazione artistica, mediante il conferimento di beni e dotazioni patrimoniali.

La disposizione, per quanto riferibile ai criteri ed alle modalità procedurali, rinvia ad un apposito decreto ministeriale con cui si provvederà alla puntuale definizione delle modalità di costituzione di detti soggetti.

La RT ignora la disposizione.

Per quanto di competenza, ritenuta la personalità giuridica di diritto comune delle fondazioni, occorre acquisire elementi in ordine alle modalità concrete del conferimento di beni e risorse, nonché ulteriori elementi circa le risorse su cui gli enti e le amministrazioni pubbliche potranno contare ai fini della costituzione dei detti organi.

Articolo 18

(Norme transitorie e finali)

L'articolo individua ai commi 3 e 4, tra le altre disposizioni aventi perlopiù portata ordinamentale, due disposizioni transitorie concernenti rispettivamente la predisposizione di specifici progetti finalizzati alla riorganizzazione delle attività didattiche del presente Regolamento ed il mantenimento dei corsi di formazione artistica di base, nelle more dell'attivazione del riordino degli appositi moduli didattici nei cicli della istruzione primaria e secondaria.

Entrambe le disposizioni, di rilievo rispetto ai profili finanziari, impongono alle istituzioni il mantenimento in funzione di attività didattiche, da cui risultano chiaramente assorbite dotazioni d'organico e spese di funzionamento già previste a legislazione vigente.

Inoltre, con riferimento al comma 6 si fa rinvio al commento indicato all'articolo 15.

Articolo 19

(Istituzioni non statali)

L'articolo affronta l'attuazione del regolamento per quanto concerne le istituzioni non statali.

Il comma 4 dispone che l'affidamento dei corsi e delle altre attività formative è effettuato secondo le modalità di cui all'articolo 15.

Nulla è riportato in R.T., atteso il carattere essenzialmente ordinamentale della norma.

Incidentalmente, occorre solo acquisire conferma che il rinvio all'articolo 15 indicato al comma 4 costituisca un mero riferimento ai profili procedurali disposti dall'articolo, senza alcun riferimento alle risorse di copertura, le quali rimarrebbero nella titolarità delle singole istituzioni (non statali), senza alcun onere aggiuntivo sulla finanza pubblica.

Articolo 20

(Nomina del Direttore per chiara fama)

La disposizione provvede a riconoscere la facoltà, in casi eccezionali, di conferire l'incarico di direttore delle istituzioni del sistema di alta formazione artistica, con contratto a tempo determinato.

Occorre, al riguardo, acquisire conferma che nell'eventualità corrispondente il trattamento economico risulti commisurato a quello del direttore a tempo indeterminato così come definito ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 138, onde evitare il costituirsi di oneri aggiuntivi non previsti né stimati per la pubblica finanza.