

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 74

Schema di decreto legislativo recante la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione (303).

SCUOLA

Gennaio 2004

INDICE

Premessa	pag.	1
Scuola dell'infanzia	pag.	2
Articolo 1 (Finalità della scuola dell'infanzia)	pag.	2
Articolo 2 (Accesso alla scuola dell'infanzia)	pag.	3
Articolo 3 (Attività educative)	pag.	4
Articolo 12 (Scuola dell'infanzia)	pag.	5
 Primo ciclo di istruzione		
Articolo 4 (Articolazione del ciclo e periodi)	pag.	6
Articolo 5 (Finalità)	pag.	7
Articolo 6 (Iscrizioni)	pag.	8
Articolo 7 (Attività educative e didattiche)	pag.	9
Articolo 9 (Finalità della scuola secondaria di I grado)	pag.	11
Articolo 10 (Attività educative e didattiche)	pag.	12
Articolo 13 (Scuola primaria)	pag.	13
Articolo 14 (Scuola secondaria di I grado)	pag.	14
Articolo 15 (Norma finanziaria)	pag.	14

Premessa

Lo schema di decreto legislativo costituisce una prima attuazione della legge 28 marzo 2003, n. 53 e riguarda la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione e l'avvio, a partire dall'anno scolastico 2003-2004, della scuola primaria e, dall'anno scolastico 2004-2005, della scuola secondaria di primo grado, secondo il nuovo ordinamento.

Relativamente alla possibilità di emanazione del presente decreto si evidenzia che la legge delega n. 53 del 2003, all'articolo 7, comma 8, stabilisce che "i decreti legislativi la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie".

La legge delega dunque prevede la possibilità che la delega sia esercitata anche ad invarianza di spesa ed è quindi sulla base di tale presupposto che la relazione illustrativa giustifica l'avvenuta deliberazione dello schema in parola in quanto con esso non si configurerebbero, per l'appunto, oneri aggiuntivi.

Di seguito sono esaminati i soli articoli aventi portata finanziaria.

Scuola dell'infanzia

Il Capo I del decreto legislativo, comprendente gli articoli 1, 2 e 3, ha per oggetto la scuola dell'infanzia.

Articolo 1

(Finalità della scuola dell'infanzia)

Il comma 1 definisce, con norma di carattere generale, le finalità generali della scuola dell'infanzia specificando, inoltre, la non obbligatorietà e la durata triennale della stessa.

Il comma 2 prevede la graduale generalizzazione del servizio su tutto il territorio nazionale, per consentirne a tutti i bambini la frequenza. A tale generalizzazione si provvede, secondo le modalità precisate dall'articolo 12, comma 2 dello schema, con decreti del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito dei finanziamenti disposti annualmente dalla legge finanziaria.

Sotto il profilo finanziario si ricorda che in base alla legge delega il decreto legislativo dovrebbe susseguire alla definizione delle risorse e non fare ulteriormente rinvio alla legge finanziaria, se esso comporta oneri. Ciò dal momento che, contrariamente alla legge-delega, il decreto in esame produce effetti nell'ordinamento a partire dalla sua entrata in vigore. Il punto è dunque accertare se l'articolo comporti o meno oneri: ad un primo esame, sembrerebbe che il quesito vada sciolto in senso affermativo.

In tale ipotesi, in assenza di una quantificazione dell'onere connesso alla

suddetta generalizzazione, sembra necessario precisare quali siano le risorse all'uopo predisposte, sempre che non si utilizzi il quadro di risorse previste dall'articolo 3, comma 92, della legge finanziaria 2004, in materia di finanziamento del piano programmatico in materia scolastica, nel quel caso però il riferimento andrebbe specificato con norma.

Articolo 2

(Accesso alla scuola dell'infanzia)

L'articolo riguarda l'accesso alla scuola dell'infanzia. E' previsto, con norma generale, temperata dalla successiva disposizione transitoria di cui all'articolo 12, comma 1, in prima applicazione, che alla scuola dell'infanzia possano essere iscritti anche le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, ampliando in tal modo la fascia di età dei destinatari.

Si ricorda al riguardo che la copertura della legge-delega in materia era formulata come tetto di spesa per la cui tenuta era stato predisposto un meccanismo di modulazione delle anticipazioni (art. 7 comma 5, ultimo periodo della legge-delega) che non è stato previsto nello schema di decreto in esame. La fissazione della data del 30 aprile - per il livello massimo dell'anticipo - va valutata quindi sotto il profilo del grado di vincolo che essa rappresenta sulle risorse disponibili da parte dei comuni, che costituiscono il quadro di compatibilità per l'operatività dell'anticipo, nonché sul quadro di risorse fissato come tetto di spesa per la quota di competenza dello Stato.

Articolo 3

(Attività educative)

La norma riguarda le attività educative svolte nella scuola dell'infanzia. Essa determina il complessivo monte ore annuale delle attività educative, che vengono comprese tra un minimo di 875 e un massimo di 1700 ore, corrispondenti mediamente a 25 e 50 ore circa settimanali (5 o 10 ore giornaliere su cinque giorni a settimana per un calendario medio annuale di 35 settimane di attività).

Attualmente l'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia, computato su base giornaliera, è normalmente di 8 ore, con possibilità per le singole famiglie di limitarlo alla sola fascia antimeridiana. La scuola inoltre può ampliare l'orario di funzionamento fino a 10 ore al giorno. Le differenze tra i due modelli sono riepilogate nel seguente prospetto:

Nuovo modello	Monte ore annuale	Calendario medio annuale (settimane)	Ore settimanali	Ore giornaliere
	da 875 a 1000	35	25-50	da 5 a 10
Vecchio modello				Monte ore giornaliero
				da 5 a 10

La relazione illustrativa sul punto afferma che il quadro orario sostanzialmente non viene modificato ma presenta margini di elasticità dovuti al computo del monte ore annuale, alla valutazione delle famiglie ed alle esigenze espresse dai vari contesti sociali e territoriali.

Comunque, sarebbe utile chiarire se la diversa articolazione oraria, pur nell'ambito di un monte-ore invariato, possa dar luogo all'insorgere di maggiori

oneri per prestazioni rese al di fuori del normale orario di servizio.

Articolo 12

(Scuola dell'infanzia)

Il comma 1 stabilisce che l'anticipo delle iscrizioni per i bambini e le bambine che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004 è subordinato alla disponibilità dei posti, alla recettività delle strutture, alle funzionalità dei servizi e delle risorse finanziarie dei comuni con riferimento al "patto di stabilità".

Ciò avviene in via di sperimentazione e in attesa del graduale passaggio, da stabilirsi con Decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'articolo 15.

Quanto, poi, alla generalizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto legislativo si provvederà, secondo quanto previsto dall'articolo 12, comma 2, dello stesso, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle risorse disponibili nell'ambito dei finanziamenti disposti a norma dell'articolo 7, comma 6, della legge delega n. 53 del 2003.

La RT asserisce che il comma 1 dell'articolo 12 non determina nessun maggior onere, anche in considerazione del fatto che trattasi di scuola non rientrante nell'esercizio del diritto-dovere di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge di delega; in riferimento al comma 2, relativamente alla generalizzazione dell'offerta formativa, si provvederà

secondo le risorse disponibili in base alla legge n. 53 del 2003.¹

Valgono, al riguardo, le medesime osservazioni svolte relativamente al tetto di spesa presente nella legge-delega e al rapporto tra decreto-legislativo e legge finanziaria.

Primo ciclo di istruzione

Articolo 4

(Articolazione del ciclo e periodi)

L'articolo disciplina la struttura del primo ciclo di istruzione, costituito dalla scuola primaria e dalla scuola secondaria di I grado.

Tale ciclo è riconosciuto come primo segmento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, la cui durata viene fissata in cinque anni per la scuola primaria e in tre anni per la scuola secondaria di I grado.

In considerazione dell'unitarietà del primo ciclo di istruzione, il passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di I grado avviene attraverso una apposita valutazione positiva, anziché attraverso un esame di Stato, qual è attualmente l'esame di licenza elementare. Il primo ciclo di istruzione risulta autonomo nei confronti del secondo ciclo e si conclude con l'esame finale di Stato.

¹ Il rappresentante del Governo, nella seduta del 13 gennaio 2003 presso la V Commissione della Camera dei deputati, in merito ha riferito che “in applicazione dell'articolo 12, comma 2, del decreto in esame, alla predetta generalizzazione dell'offerta formativa si dovrà provvedere nell'ambito dei finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria”. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 gennaio 2004, pag. 28.

La norma appare riprodurre la previsione della legge-delega e presentare una valenza programmatica generale, senza immediate ripercussioni finanziarie.

Articolo 5

(Finalità)

La norma definisce le finalità generali della scuola primaria ovvero di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base inclusa l'alfabetizzazione nella lingua inglese, nonché l'alfabetizzazione informatica. Al riguardo, sarebbe auspicabile che venissero rese note le modalità con le quali, dal punto di vista finanziario, si intendono raggiungere tali ulteriori obiettivi; infatti, sembrerebbe necessaria una formazione professionale *ad hoc* per gli insegnanti e una dotazione tecnica basilare della norma per il conseguimento di adeguati risultati. Nulla viene disposto infatti sotto il profilo finanziario.

In proposito, si ricorda che la legge finanziaria per l'anno 2004 (articolo 3, comma 92) ha previsto lo stanziamento di 90 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004 per realizzare il piano programmatico finanziando, tra l'altro, lo sviluppo delle tecnologie multimediali: sarebbe pertanto utile definire se esiste una connessione tra la norma in esame e il predetto stanziamento in legge finanziaria, in quanto, in caso contrario, rimane il problema della regolazione degli effetti finanziari della norma.

Articolo 6

(Iscrizioni)

Si regola l'accesso alla scuola primaria, prevedendo distintamente i limiti d'età per l'avvio del diritto-dovere all'istruzione e per l'ammissione facoltativa alla frequenza anticipata; si fissa, inoltre, al 31 agosto di ciascun anno di riferimento il limite di età di sei anni per l'ingresso nel sistema scolastico. Si prevede, peraltro, la facoltà di iscrizione anticipata alla prima classe della scuola primaria dei bambini e delle bambine che compiono sei anni dopo il 31 agosto dell'anno di riferimento e comunque entro il 30 aprile dell'anno successivo.

La RT rinvia alla specifica copertura già individuata dall'articolo 7, comma 5, della legge delega, che prevede lo stanziamento di 12.731 migliaia di euro per l'anno 2003, di 45.829 migliaia di euro per l'anno 2004 e 66.188 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2005.

Si osserva che la copertura finanziaria, inserita all'articolo 15, fa riferimento alle risorse previste dalla legge delega, che prevede la copertura degli oneri derivanti dalla riforma sia della scuola primaria sia della scuola dell'infanzia statale nel limite massimo delle risorse stanziato in via permanente, fissata dalla stessa legge-delega come tetto di spesa.

Pertanto, tenuto altresì conto che il comma 2 è costruito come possibilità, l'impianto normativo sembra presentare una flessibilità che dovrebbe consentire di rispettare il predetto tetto di spesa.

Articolo 7

(Attività educative e didattiche)

La norma riguarda le attività educative e didattiche svolte nella scuola primaria. Sono determinati i principi e i criteri di carattere generale fissando, preliminarmente, il monte ore annuo obbligatorio delle lezioni in 891 ore annue, che, sulla base del computo di 33 settimane di lezione, è pari mediamente a 27 ore settimanali. Inoltre, le istituzioni scolastiche organizzano l'offerta formativa con attività e insegnamenti opzionali facoltativi, mediante un'ulteriore quota di monte ore, quantificata in 99 annue, pari, mediamente, a tre ore settimanali aggiuntive alla quota base obbligatoria di 27 ore. L'orario così complessivamente definito in 30 ore settimanali, non comprende il tempo eventualmente dedicato alla mensa.

Attualmente, l'orario delle lezioni della scuola elementare, computato su base settimanale, è pari a 27 ore, elevabili fino ad un massimo di 30 in relazione alla presenza dell'insegnamento della lingua straniera. In tale orario non è compreso il tempo dedicato alla mensa nel caso di uno o più rientri pomeridiani. Nelle classi organizzate a tempo pieno, poi, l'orario settimanale è attualmente di 40 ore, comprensivo del tempo dedicato alla mensa. L'assistenza alla mensa da parte dei docenti costituisce obbligo di servizio.

Nello schema seguente si illustrano, come indicato nella RT, le differenze tra il vecchio e il nuovo modulo:

Nuovo modello	Monte ore annuale	Calendario medio annuale (settimane)	Ore settim. Ins. frontale (a)	Ore sett. di attività opzionali fac. (b)	Ore sett. di assistenza mensa (c)	Totale ore settimanali (a+b+c+d)
	891	33	27	3	3	33
Vecchio modello			Monte ore settimanali (a)	Ore di lingua e/o progetti (b)	Ore di assistenza mensa (c)	Totale ore settimanali (a+b+c+d)
			27	3	3	33

L RT esplicita che il modello didattico previsto dallo schema di decreto legislativo in esame non comporta alcuna espansione oraria dell'attuale tempo scuola.

L'articolo prevede poi, al comma 4, che per garantire le attività educative e didattiche obbligatorie e opzionali facoltative sia appositamente costituito l'organico di istituto. Le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento di particolari e specifiche attività e insegnamenti connessi all'offerta opzionale facoltativa, che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria, possono ricorrere, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, a contratti d'opera per l'impiego di esperti muniti di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica.

Al riguardo, occorre segnalare che il rinvio ai limiti delle risorse iscritte nei bilanci delle singole istituzioni scolastiche non appare sufficiente a garantire la neutralità finanziaria delle norme in questione in riferimento alla spesa pubblica.

I commi 5, 6, 7 e 8 dell'articolo disciplinano l'organizzazione delle attività educative e didattiche.

Il Capo IV comprende gli articoli 9, 10 e 11 e tratta della scuola secondaria di primo grado.

Articolo 9

(Finalità della scuola secondaria di primo grado)

L'articolo definisce le finalità generali della scuola secondaria di I grado, così come stabilito dalla legge di delega e, in attuazione della stessa, introduce lo studio di una seconda lingua dell'Unione Europea.

Per il conseguimento degli obiettivi di apprendimento si prevede che le scuole, in continuazione con l'alfabetizzazione di base assicurata dalla scuola primaria, si avvalgano in modo sistematico delle tecnologie informatiche e ne favoriscano l'alfabetizzazione per tutti gli allievi.

Al riguardo, come precedentemente osservato per la scuola primaria, andrebbe chiarito con quali risorse trovano copertura gli oneri che nascono dall'articolo, atteso che anche in questo caso il decreto in esame avrebbe dovuto trovare attuazione, se oneroso, su appositi stanziamenti della legge finanziaria.

Articolo 10

(Attività educative e didattiche)

Sono dettate le norme concernenti lo svolgimento delle attività educative e didattiche nella scuola secondaria di primo grado.

L'articolo fornisce indicazioni di carattere generale stabilendo, preliminarmente, il monte ore annuo delle lezioni, comprensivo della quota riservata alle Regioni, alle istituzioni scolastiche autonome e all'insegnamento della religione cattolica, in conformità delle norme concordatarie. Detto monte ore è quantificato in 891 ore annue, che sulla base del computo di 33 settimane di lezione è pari, mediamente, a 27 ore settimanali.

La RT individua secondo il seguente schema le ore relative al nuovo e all'attuale modulo didattico precisando che il nuovo modello didattico non comporta alcuna espansione oraria rispetto all'attuale tempo-scuola:

Nuovo modello	Monte ore annuale	Calendario medio annuale (settimane)	Ore settim. ins. frontale (a)	Ore di attività opzionali fac. (b)	Ore di assistenza mensa (c)	Totale ore settimanali (a+b+c)
	891	33	27	6	2	35
Vecchio modello			Monte ore settimanali (a)	Ore di lingua e/o progetti (b)	Ore di assistenza mensa (c)	Totale ore settimanali (a+b+c)
			30	3	2	35

Si stabilisce, inoltre, anche qui la possibilità che le istituzioni scolastiche, sulla base delle previsioni del P.O.F. (piano offerta formativa), e tenendo conto anche delle prevalenti richieste delle famiglie, organizzano, mediante una quota oraria quantificata in 198 ore annue, corrispondenti mediamente a 6 ore

settimanali, l'offerta formativa con attività e insegnamenti opzionali facoltativi. Negli orari complessivi, obbligatori e opzionali facoltativi, non è compreso il tempo eventualmente dedicato alla mensa.

L'articolo prevede inoltre, al comma 4, che a ciascuna istituzione scolastica venga assegnato l'organico di istituto, la cui consistenza è connessa strettamente al percorso formativo per lo svolgimento di tutte le attività educative e didattiche. Nel caso risulti opportuno, le istituzioni scolastiche possono ricorrere a contratti d'opera per l'impiego di esperti, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci.

Al riguardo, si ribadisce quanto osservato in relazione all'articolo 7, comma 4.

Articolo 13

(Scuola primaria)

La norma stabilisce per la scuola primaria l'avvio della riforma in maniera graduale fino all'emanazione delle norme regolamentari di cui all'articolo 8 del decreto Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275.

In primis sono ammessi alla scuola primaria i bambini che compiono i sei anni di età entro il 28 febbraio 2004. Successivamente, con decreto del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca, si provvede gradualmente al raggiungimento dell'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 2.

Al riguardo si ribadisce quanto già espresso per l'articolo 6.

Articolo 14

(Scuola secondaria di I grado)

La norma si occupa dell'avvio della scuola secondaria di primo grado in forma graduale.

Atteso il carattere meramente organizzatorio della norma, non si ha nulla da osservare.

Articolo 15

(Norma finanziaria)

L'articolo si occupa della copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'articolo 6, comma 2, dall'articolo 12, comma 1, e dall'articolo 13, comma 1, quantificati in 12.731 migliaia di euro per l'anno 2003, 45.829 migliaia di euro per l'anno 2004 e 66.198 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2005. Per la citata copertura si provvede con i fondi previsti per tale scopo dall'articolo 7, comma 5 della legge n. 53 del 2003, che si ripete, sono stati costruiti con la tecnica del tetto di spesa.

Si osserva che nella copertura finanziaria del provvedimento è compreso l'articolo 12, comma 1, il quale, secondo quanto asserito nella RT, invece non comporterebbe oneri.