

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

—————  
**Servizio del bilancio**

**Nota di lettura**

**n. 23**

**A.S. n. 1306: "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale".**

Livelli di istruzione, formazione professionale, legge delega

**Luglio 2002**

## INDICE

<b>Scuola materna</b> .....	pag. 4
<b>Scuola elementare</b> .....	pag. 5
<b>Valutazione del sistema scolastico</b> .....	pag. 8
<b>Alternanza scuola-lavoro</b> .....	pag. 8
<b>Formazione degli insegnanti</b> .....	pag. 9

L'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad adottare decreti legislativi nelle materie dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti l'istruzione e la formazione professionale. Il comma 3 prevede la predisposizione e la successiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno del complessivo disegno riformatore oggetto del provvedimento, articolato nelle seguenti finalità:

- riforma degli ordinamenti e sviluppo dell'autonomia;
- istituzione del Servizio di valutazione del sistema scolastico;
- sviluppo delle tecnologie multimediali e alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche;
- valorizzazione professionale del personale docente;
- formazione iniziale e continua del personale;
- rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti;
- valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario;
- interventi contro la dispersione scolastica;
- sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e interventi per l'educazione degli adulti;
- adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Il comma 6 dell'articolo 7 stabilisce che all'attuazione di tale piano si provvede mediante finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria, in coerenza con quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Il comma 7 del medesimo articolo fa presente che i decreti legislativi onerosi hanno attuazione coerentemente con i finanziamenti di cui al precedente comma 6.

L'articolo 2, comma 1, lettera c), ribadisce un vincolo all'attuazione del diritto-dovere all'istruzione rimesso all'emanazione di decreti legislativi, nel senso

che la sua gradualità è correlata agli interventi del piano programmatico e deve essere coerente con la copertura disposta dal citato comma 6 dell'articolo 7.

Sul meccanismo generale di copertura relativamente alla parte del provvedimento che si riferisce alle deleghe di cui all'articolo 1 (e agli articoli che vi si richiamano: 2, 3 e 5) e la cui regolazione finanziaria avverrà con gli strumenti della sessione (articolo 7, commi 6 e 7), la questione della esaustività di un tale rinvio al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione è stata già affrontata in sede parlamentare. Il precedente più recente è quello di cui al parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato<sup>1</sup>, secondo cui una risposta affermativa può essere fornita se si tratti di un onere privo di elementi di rigidità, cui non si contrappongano diritti soggettivi e per il quale, in definitiva, la legge finanziaria possa individuare le relative risorse esprimendo un significativo grado di discrezionalità, tenuto conto dei vincoli generali di copertura e di compensazione cui essa sottostà. Sulla base di tale principio il provvedimento dovrebbe essere quindi analizzato dall'angolazione del grado di flessibilità dei criteri e dei principi direttivi previsti, con riferimento anche all'arco temporale entro il quale gli stessi possono essere attuati.

Da questo punto di vista, premesso che non appare chiaro il rapporto tra il piano di cui all'articolo 1, comma 3, e i decreti legislativi attuativi della delega in riferimento al citato blocco di articoli 1, 2, 3 e 5 e tenendo comunque fermo il principio per cui la novazione dell'ordinamento giuridico consegue, in caso di delega, all'entrata in vigore dei decreti legislativi, appare opportuno chiarire nel miglior modo la esatta successione temporale delle varie fasi attuative e soprattutto che all'emanazione dei decreti legislativi si proceda solo quando sarà stato definito il quadro finanziario e nei limiti di detto quadro, che pertanto non potrebbe che fungere da tetto di spesa: la norma interessata da questo punto di vista è l'articolo 7, comma 7.

---

<sup>1</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 3 aprile 2002, pagg. 35 e seguenti, in relazione ad alcuni emendamenti riferiti alla A.S. 848, in materia di delega sul mercato del lavoro.

Quanto poi alle norme che trovano immediata applicazione con l'entrata in vigore della legge, esse riguardano quelle relative alla scuola primaria, che non sono considerate nella RT, e alla scuola elementare, considerate dalla RT (entrambe disciplinate dall'articolo 7, comma 4). Vi sono poi altre norme di delega, come l'articolo 4, che non richiamano l'operatività del meccanismo generale prima indicato (rinvio alla legge finanziaria) e che producono però oneri non quantificati e non coperti.

Sempre per gli aspetti generali di copertura va poi menzionato in particolare il comma 8 dell'articolo 7, in base al quale con periodicità annuale il Ministero dell'istruzione procede alla verifica degli oneri effettivamente sostenuti a fronte delle somme stanziare annualmente in bilancio, nell'intesa che le eventuali maggiori spese dovranno trovare copertura con il meccanismo di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978. Appare opportuno ricordare al riguardo che le somme stanziare in bilancio rappresentano un limite ai fini degli impegni e dei pagamenti. In linea generale, comunque, pur considerando che si tratta di oneri solo eventuali, in ordine al meccanismo in questione si ricorda quanto da ultimo sostenuto in relazione all'A.S. n. 4336-B ("Misure in materia fiscale")<sup>2</sup> della XIII legislatura, ossia che si può non trattare di una forma di copertura autonoma, in quanto sulla base del comma richiamato della legge n. 468 è previsto solo che il Ministro competente, in caso di scostamento tra le previsioni di oneri e coperture, ne dia notizia tempestivamente al Ministro del tesoro, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative. Si tratta di un tipo di procedura che non casualmente è stato concretamente attivato in casi estremamente rari.

---

<sup>2</sup> Poi divenuto legge n. 342 del 2000. Cfr. *Nota di lettura* n. 87 di questo Servizio, pagg. 50-51, sia pure in riferimento ad un caso di oneri certi coperti anche con tale forma di compensazione.

## SCUOLA MATERNA

L'articolo 2, comma 1, lettera e), prevede che possano essere iscritti alla scuola materna i bambini che compiono tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

Come anticipato, anche per la scuola materna, come per la scuola elementare, è prevista una disciplina transitoria per l'anno scolastico 2002-2003. L'articolo 7, comma 4, primo periodo, consente infatti la possibilità di iscrizione al primo anno della scuola dell'infanzia, già per quanto riguarda l'anno scolastico 2002-2003, dei bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2003; ciò deve avvenire compatibilmente con la disponibilità dei posti e con le risorse finanziarie dei comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità.

La RT non analizza tale anticipo, mentre affronta l'analoga disposizione prevista per la scuola elementare (articolo 7, comma 4, secondo periodo), disponendone la copertura degli oneri, nonché conseguenzialmente l'onere a regime. Neanche per quanto concerne la disciplina organica dell'anticipo per la scuola materna (lettera e), comma 1, articolo 2) la RT riporta indicazioni, il che fa presumere che si dovrebbe applicare il meccanismo generale del rinvio alle leggi finanziarie, circostanza, questa, su cui è necessario un chiarimento da parte del Governo. Infatti, in tale ipotesi, mentre la facoltà dell'anticipo al prossimo anno scolastico è subordinata alle condizioni della finanza comunale, a regime la normativa dipenderebbe dalle manovre di finanza pubblica, anche sotto il profilo della possibilità di anticipare il compimento dell'età entro il 30 aprile (anziché al 28 febbraio come per il primo anno di applicazione), secondo quanto previsto all'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 7 (per la parte in cui si richiama la lettera e) del comma 1 dell'articolo 2).

Una spiegazione della mancata considerazione nella RT della parte della norma immediatamente dispositiva forse consiste nel fatto che il Governo attribuisce una forte valenza giuridica e operativa ai due limiti indicati della disponibilità dei posti e delle risorse in essere dei comuni.

Al riguardo, andrebbe anzitutto chiarito il motivo per cui la disposizione transitoria relativa all'anno scolastico 2002-2003 (art. 7, comma 4, primo periodo) faccia riferimento alle sole risorse finanziarie dei comuni, atteso che le scuole materne sono anche statali, con le conseguenze finanziarie che ciò implica.

Si osserva poi che va valutato se gli oneri siano collegati non solo all'incremento numerico delle frequenze alla scuola materna, ma anche all'eventuale cambiamento del tipo di mansioni richieste al personale insegnante, che potrebbe rendersi necessario in conseguenza dell'anticipo dell'età di ingresso.

Occorrerebbe infine riflettere sulla ragionevolezza del richiamo al limite delle risorse finanziarie riguardo ad un tipo di facoltà che, seppur formalmente condizionabile sulla base della norma, nei fatti sembra difficilmente limitabile, trattandosi del diritto del genitore all'accesso anticipato del bambino alla scuola materna.

## SCUOLA ELEMENTARE

La lettera f) del medesimo comma 1 dell'articolo 2 prevede che alla prima classe della scuola elementare possano iscriversi i bambini che compiono sei anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento. Tale disposizione a regime viene anticipata dall'articolo 7, comma 4, secondo periodo, all'anno scolastico 2002-2003.

La RT analizza le conseguenze in termini di maggiorazione degli oneri della disposizione assumendo come base di calcolo la consistenza degli iscritti alle

sezioni di scuola materna negli ultimi tre anni scolastici (dal 1999-2000 al 2001-2002) per le fasce di età riferite ai 4 e 5 anni di età. Si osserva, nella RT, che il numero di bambini iscritti alla prima classe della scuola elementare negli anni scolastici presi in considerazione non risulta correlato al numero di quelli iscritti all'età di quattro anni alla scuola materna; inoltre, il numero di iscritti di cinque anni di età alla scuola materna è molto inferiore a quelli iscritti alla medesima scuola all'età di quattro anni.

Ciò premesso, nella RT si assume il dato degli iscritti alla scuola materna all'età di cinque anni per ipotizzare il numero dei bambini che potrebbero avvalersi dell'anticipo dell'iscrizione alla prima classe della scuola elementare (266.062 unità).

La RT ipotizza che un terzo dei bambini di cinque anni iscritti alla scuola materna (89.000) possa essere interessato all'anticipo dell'iscrizione alle elementari. Tenuto conto che l'anticipo non è un obbligo, bensì una facoltà, nella RT si ipotizza poi che il 97 per cento possa iscriversi anticipatamente alla prima classe elementare (86.600).

La quantificazione degli oneri prosegue valutando in 53.000 il numero dei bambini redistribuibili nelle 26.326 classi di prima elementare attualmente esistenti e in 34.000 quelli per i quali dovrebbe essere incrementato il numero delle classi.

Tale incremento dovrebbe ammontare ad un massimo di 1.700 classi, con un conseguente aumento nel numero di docenti pari a 2.550 unità.

Con un onere annuo lordo per ognuno pari a 25.959 euro, il complessivo onere annuo ammonterebbe ad oltre 66 milioni di euro (25.959,71 euro X 2.550 unità).

Al riguardo, si rileva anzitutto l'opportunità di esplicitare i presupposti dei vari passaggi della RT, soprattutto in riferimento alle relative percentuali. Si osserva poi che il metodo di valutazione dell'onere si basa su un collegamento tra numero di iscritti di cinque anni alla scuola materna e iscritti alla prima classe elementare, che, nello scontare una diminuzione degli iscritti di cinque anni rispetto a quelli di



quattro, presuppone (forse) in tale periodo un esodo verso la scuola privata e una scelta che potrebbe permanere anche per la scuola elementare. Se questa è l'ipotesi di partenza, occorrono chiarimenti sulla sua fondatezza da parte del Governo, anche per la rilevanza di tale assunto ai fini del calcolo nella RT dell'onere collegato alle anticipazioni delle iscrizioni.

Rimanendo comunque nella logica della RT di assumere come riferimento il dato delle iscrizioni all'ultimo anno della scuola materna, andrebbe chiarito, non essendovi indicazioni nella RT al riguardo, se tale dato si riferisce solo a quello relativo alle scuole pubbliche (statali e comunali) o anche a quello delle scuole private e se è stato considerato inoltre il dato dei bambini che non frequentano la scuola materna. Il totale delle tre categorie infatti costituisce infatti il dato dei bambini iscrivibili al primo anno della scuola elementare che sembrano indirizzarsi per la quasi totalità alla scuola elementare pubblica. Sulla base di dati desunti dall'Annuario ISTAT (1998), la percentuale dei bambini che si iscrivono alla scuola elementare pubblica si attesta infatti intorno al 90% per diversi anni.<sup>3</sup>

Tale complesso di considerazioni induce a ritenere che una quantificazione più realistica dell'onere connesso con il possibile incremento di iscrizioni anticipate alla prima elementare sarebbe dovuto basarsi sul dato della popolazione con cinque anni di età che, secondo le statistiche demografiche (popolazione residente anno 2000) ISTAT, ammonta a 539.149 unità, naturalmente, depurato della quota di bambini che si iscrivono alle scuole elementari private. Sarebbe pertanto utile approfondire le implicazioni di tale diverso metodo di calcolo.

Un'ulteriore osservazione concerne le ripercussioni che l'incremento degli ingressi in prima elementare potrebbe comportare sulle strutture scolastiche, in termini di necessità sia di approntarne di nuove, sia di ampliare gli spazi.

---

<sup>3</sup> L'ultimo dato disponibile (pag. 179) riguarda l'anno scolastico 1995-1996 in quanto, successivamente, non risulta più effettuato tale tipo di elaborazione; sempre per tale anno, il peso percentuale delle scuole materne gestite da enti religiosi e privati è pari a circa il 59%. (ISTAT, *Statistiche della scuola materna ed elementare*, 1998, pag. 60). Dall'Annuario statistico ISTAT 2001 (pag. 185) si evince comunque che nell'anno scolastico 1998-1999 gli alunni iscritti alle scuole materne erano 1.592.341 unità e quelli iscritti alle scuole elementari 2.832.937, per cui è ragionevole assumere che sulla scuola elementare pubblica si riversino anche gli alunni provenienti da scuole materne private.

Su tale complesso di questioni sarebbe opportuno quindi che il Governo fornisse chiarimenti, data la correlazione tra le ipotesi assunte e i diversi effetti in termini di oneri.

Va infine fatto presente che l'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 7 non sembra comportare problemi, in quanto la normativa a regime - a parte i problemi di quantificazione già illustrati - già tiene conto del limite del 30 aprile per il compimento degli anni.

## VALUTAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO

L'articolo 3, nel fissare i principi e criteri direttivi per la disciplina della valutazione del sistema scolastico, richiama espressamente i decreti legislativi di cui all'articolo 1 e, con ciò, indirettamente, il meccanismo generale di copertura ivi descritto. Si ricorda che nell'articolo si affidano nuovi compiti all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione prevedendone, a tal fine, la rideterminazione di funzioni e struttura.

Valgono le considerazioni generali di cui agli articoli 1 e 7, commi 6 e 7.

## ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO

L'articolo 4 prevede l'emanazione di un apposito decreto legislativo per consentire lo svolgimento dell'intera formazione dai 15 ai 18 anni attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sulla base di convenzioni con le imprese o con enti pubblici e privati disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio. Lo stesso decreto legislativo dovrà fornire indicazioni generali

per il reperimento e l'assegnazione di risorse finanziarie necessarie, compresi gli incentivi per le imprese e l'assistenza tutoriale.

La disposizione non è considerata nella RT.

Poiché, almeno per la lettera b), vi potrebbero essere oneri, sia pure in via generale e comunque senza quantificazione, rimane non affrontato il problema della regolazione delle relative conseguenze finanziarie, problema che notoriamente non può essere rimesso ai decreti legislativi, sempre che non si intenda assoggettare anche l'articolo in esame al meccanismo di copertura individuato negli articoli 1 e 7, commi 6 e 7, il che andrebbe però esplicitato in norma.

## FORMAZIONE DEGLI INSEGNANTI

L'articolo 5, comma 1, lettera e), prevede che coloro che abbiano conseguito la laurea specialistica per l'insegnamento, svolgano attività di tirocinio previa la stipula di contratti di formazione lavoro. A tal fine e per le gestioni dei corsi di laurea specialistica, un'ulteriore disposizione fa carico alle università dell'organizzazione di apposite strutture di ateneo cui spetta anche il compito, secondo quanto previsto dalla successiva lettera f), della formazione degli insegnanti in servizio interessati ad assumere specifiche funzioni indicate nella disposizione medesima.

I rapporti fra tali strutture e le istituzioni scolastiche sono demandati, dalla citata lettera e), ad apposite convenzioni.

Nella RT non si fornisce alcun elemento per valutare l'impatto finanziario di tali disposizioni, nonostante la presenza di elementi innovativi (come le convenzioni fra università e istituzioni scolastiche, il tirocinio con contratti di formazione lavoro, la creazione di strutture apposite per la formazione specialistica

dei docenti) per i quali è difficile escludere un impatto finanziario certo, ancorché flessibile nell'importo.

Per i profili di copertura valgono le considerazioni generali svolte in merito all'articolo 1 (e all'art. 7, commi 6 e 7), ai cui decreti l'articolo 5 fa esplicitamente rinvio.