

Comma dopo comma...

[Edscuola](http://www.edscuola.it)

08-04-2002

IL COMMENTO DEL DISEGNO DI LEGGE DI RIORDINO DEI CICLI

(14 marzo 2002)

* seconda parte *

Art. 7

(Disposizioni finali e attuative)

Il dispositivo di chiusura della legge di delega si configura come un kit assai composito di provvedimenti, che vanno dalla copertura finanziaria al rinvio a norme regolamentari, dalla previsione di innovazioni in campo valutativo alla abrogazione “secca” della precedente legge 30/2000. In particolare alcune norme transitorie prevederebbero la decorrenza dei primi effetti della riforma a partire dall'anno scolastico 2002/03: questa tabella di marcia assai ravvicinata lascia aperti molti interrogativi circa la effettiva possibilità “tecnica” di rispettarla, visti i tempi parlamentari necessari per l'approvazione della legge di delega ed i successivi adempimenti di carattere organizzativo.

1. Mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'articolo 117 sesto comma della Costituzione e dell'articolo 17 comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400, [...] sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede:

a) alla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline,

b) alla determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici;

c) alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici.

I regolamenti (che sono strumento diverso dai decreti legislativi richiamati in altra parte della legge) dovranno rimodellare l'impianto curricolare della scuola italiana (piani di studio, orari, flessibilità, quota nazionale). Va ricordato che una analoga delega al Ministro pro-tempore era già contenuta nel Regolamento per l'autonomia scolastica (Dpr 275/99), all'art. 8, ma ad essa non si era dato corso in attesa dell'attuazione della riforma dei cicli. Ora questa delega viene riassorbita dal nuovo dispositivo che introduce qualche significativa variazione rispetto alla norma precedente, richiamando il concetto di “piani di studio” (anziché di “indirizzi curricolari”) e cassando il concetto di “competenze” (in favore del termine “obiettivi specifici di apprendimento”).

2. Le norme regolamentari di cui al comma 1, lettera c), sono definite previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997.

Un nuovo interlocutore di affaccia nei processi di elaborazione dei curricula nazionali: si tratta della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, che viene chiamata in causa per il forte impatto del nuovo ordinamento su tutta la filiera

“professionale” (di cui si vuole garantire il valore “nazionale”) e per concordare le modalità di riconoscimento reciproco delle esperienze formative maturate dagli allievi (in verità, si parla solo del passaggio dai percorsi formativi a quelli scolastici: che si dia per scontato il percorso in senso inverso ?).

3. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenta ogni tre anni al Parlamento una relazione sul sistema educativo di istruzione e di formazione professionale.

La previsione è molto generica, non trattandosi di una specifica relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della riforma, ma sull'intero andamento del sistema di istruzione e di formazione. L'intento è meritorio, l'impresa più complessa ma fattibile, come dimostra la vicenda condotta positivamente a metà degli anni '90, del monitoraggio sullo stato di realizzazione della riforma della scuola elementare. Un'efficace azione di monitoraggio è in grado di orientare in tempo reale i processi di innovazione sulla base della “lezione dell'esperienza”.

4 Dall'anno scolastico 2002/2003 possono iscriversi, compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei Comuni, secondo gli obblighi conferiti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità, al primo anno della scuola dell'infanzia i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 28 febbraio 2003. Analogamente possono iscriversi al primo anno della scuola primaria i bambini e le bambine che compiono i sei anni di età entro il 28 febbraio 2003. Le ulteriori anticipazioni, fino alla data del 30 aprile di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e) ed f), sono previste dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, sulla base delle risultanze emerse dall'applicazione della presente legge.

La norma accelera notevolmente l'iter di avvio della riforma, prevedendo già dal prossimo anno scolastico 2002/2003 la possibilità di anticipare l'iscrizione alla classe prima elementare (e, prima, alla scuola dell'infanzia) ai bimbi di 6 anni di età (3 per la scuola dell'infanzia) da compiersi entro il 28 febbraio 2002. L'anticipo dell'iscrizione alla scuola dell'infanzia viene tuttavia subordinata al verificarsi di alcune condizioni (la disponibilità dei posti e le risorse degli Enti locali “in pareggio”). Con tali limitazioni non siamo più in presenza di un diritto soggettivo pieno, ma di un “interesse” legittimo subordinato alle esigenze di spesa pubblica. Tali vincoli non sembrano esserci per l'anticipo di frequenza alla scuola elementare. Va però considerato che le iscrizioni alle classi prime elementari sono già state effettuate nel passato mese di gennaio, sulla base della normativa generale di carattere nazionale. La loro riapertura rischia di creare non poco disorientamento tra i genitori, vista la nuova responsabilità che viene ad essi attribuita circa l'anticipo della frequenza. Restano poi da determinare gli effetti di questa mini-onda “anomala”, dovuta all'esigenza di aggiungere –durante l'estate- una nuova fascia di utenti nelle prime classi elementari (pari circa a 2/12 dell'intera leva di età dei cinqueenni). Analogamente per la scuola dell'infanzia (ove però già sono accolti i bimbi nati nel mese di gennaio).

5. Agli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, lettera f) e dal comma 3 del presente articolo, valutati in 12.731 migliaia di euro per l'anno 2002, 45.829 migliaia di euro per l'anno 2003 e in 66.198 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsione di base di parte corrente “Fondo speciale” dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La copertura finanziaria si riferisce unicamente alla possibilità di anticipare l'età di ingresso nella scuola elementare e scuola dell'infanzia. In assenza di un allegato tecnico sulle misure finanziarie non è possibile esprimere una valutazione circa l'attendibilità degli impegni di spesa previsti per far fronte a queste nuove misure, che comportano un aumento delle classi, degli insegnanti, degli oneri di funzionamento. In particolare, assai delicata appare la condizione della scuola dell'infanzia che, per accogliere bambini di due

anni e quattro mesi, dovrebbe adottare rigorosi indicatori di qualità (rapporti numerici adulti-bambini, nuove figure professionali, adattamento delle strutture, nuovi servizi di supporto) cui si fa un vago riferimento all'interno della legge, senza però definirne i parametri, né i relativi oneri.

6. *All'attuazione del piano programmatico di cui all'articolo 1, comma 3, si provvede, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, mediante finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria, in coerenza con quanto previsto dal documento di programmazione economica e finanziaria.*

Ci si riferisce al piano di sviluppo della scuola previsto nel "decalogo" contenuto nell'art. 2 (nuove tecnologie, formazione degli insegnanti, valorizzazione della professione docente, educazione degli adulti, contrasto della dispersione, ecc.). Il reperimento delle risorse è rimandato agli strumenti previsti dalle norme sulla contabilità generale dello Stato: previsione e ricognizione pluriennale da effettuare nell'ambito del DPEF (documento di programmazione economica finanziaria); stanziamenti nei relativi capitoli di Bilancio da inserire nelle leggi finanziarie annuali. Nelle sue dichiarazioni alla conferenza nazionale della scuola (dicembre 2001) il ministro Moratti ha ipotizzato un investimento aggiuntivo pluriennale di 19.000 miliardi di lire.

7. *I decreti legislativi attuativi della presente legge, che comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, hanno attuazione coerentemente con i finanziamenti disposti a norma del comma 5.*

La norma riconferma che, anche per l'insieme dei decreti applicativi, valgono i vincoli finanziari e le compatibilità di natura finanziaria previste in sede di bilancio. Va ricordato che anche la legge 30/2000 prevedeva un vincolo di bilancio (costo zero della riforma) da superare solo con diversi impegni legislativi. Il rapporto riforme della scuola-spesa pubblica si presenta come una spina nel fianco per ogni compagine governativa, come dimostrano anche le misure restrittive previste nel corpo delle diverse leggi finanziarie degli ultimi anni.

8. *Con periodicità annuale il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca ed il Ministero dell'economia e delle finanze procedono alla verifica degli oneri effettivamente sostenuti, in relazione alla graduale attuazione della riforma, a fronte delle somme stanziare annualmente in bilancio per lo stesso fine. Le eventuali maggiori spese dovranno trovare copertura ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.*

Viene istituito una sorta di "direttorio" misto tra dicasteri dell'istruzione e quello delle finanze per tenere sotto controllo le spese effettivamente sostenute per dar corso alla riforma. Si nota il tentativo di porre un freno al lievitare di oneri aggiuntivi e non previsti che spesso accompagna l'attuazione dei provvedimenti legislativi. Questo punto è risultato uno dei più discussi, sia all'interno della compagine governativa, tra i titolari dei diversi Ministeri, sia nella polemica maggioranza-opposizione (si ricordi il balletto estivo delle cifre circa il presunto "buco nero" nei conti pubblici).

9. *Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni.*

Il comma, apparentemente tecnico, rafforza il potere di intervento del ministro dell'economia, nella fase di attuazione della legge.

5. La legge 10 febbraio 2000, n. 30 è abrogata.

Nella sua laconicità il comma riassume molti degli obiettivi che il Governo intende raggiungere con il provvedimento in discussione di fronte al Parlamento. L'abrogazione della legge di riforma approvata nella precedente legislatura, con molti contrasti in sede parlamentare, senza che si pervenisse ad alcun accordo "bipartisan", è diventata la condizione preliminare che la nuova maggioranza ha posto per dare inizio ad un nuovo processo di riforma. Ma, appunto, quali sono i diritti ed i doveri di vincitori e vinti (di oggi e di ieri) di fronte alle grandi questioni che toccano i diritti di tutti i cittadini, come nel caso dell'istruzione ? Quale "authority" super partes garantirà che al centro del discorso restino i reali diritti educativi dei nostri ragazzi e che la scuola non si trasformi in un'arena per contrapposizioni politiche pregiudiziali ?

[* prima parte *](#)

Il presente intervento riprende ed aggiorna il contenuto del saggio "Commento analitico della legge delega" apparso nel fascicolo Riforma della scuola: la nuova proposta (a cura di G.Cerini-M.Spinosi), Notizie della Scuola, Inserto n. 13, 1-15 marzo 2002, Tecnodid, Napoli.