

CAMERA DEI DEPUTATI - XIV LEGISLATURA
Resoconto della VII Commissione permanente
(Cultura, scienza e istruzione)

VII Commissione - Resoconto di martedì 14 dicembre 2004

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 14 dicembre 2004. - Presidenza del presidente Ferdinando ADORNATO.
La seduta comincia alle 15.10.

Schema di decreto legislativo concernente il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

Atto n. 432.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame.

Angela NAPOLI (AN), relatore, rileva preliminarmente che lo schema di decreto legislativo in titolo è volto all'attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53, che prevede testualmente che è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Osserva quindi che lo schema di decreto legislativo in esame, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 21 maggio 2004, disciplina le modalità di realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

Passa quindi ad illustrare il contenuto dello schema di decreto legislativo, avvertendo che si soffermerà successivamente sul suo iter, con particolare riferimento alle deliberazioni assunte in proposito dalla Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali e al relativo parziale recepimento dei rilievi espressi in quella sede da parte del Governo.

Dopo aver rilevato che lo schema è costituito da 11 articoli, si sofferma sull'articolo 1, che, nel riportare testualmente gli obiettivi enunciati sul tema nella legge n. 53 del 2003, ridefinisce ed amplia l'obbligo scolastico per una durata minima di dodici anni o, comunque, fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. La fruizione del diritto è prevista, gratuitamente nelle scuole statali, a partire dal primo anno della scuola primaria, nelle istituzioni scolastiche e formative del primo e secondo ciclo, in quelle paritarie e nell'apprendistato. Il diritto-dovere può essere assolto anche privatamente, con riferimento all'obbligo scolastico ed è esteso ai minori stranieri e agli alunni in situazione di handicap. L'introduzione del diritto-dovere avviene gradualmente. L'articolo 2 prevede che il diritto-dovere ha inizio con l'iscrizione alla prima classe della scuola primaria e prosegue nel sistema dei licei o della istruzione e formazione professionale. Le scuole secondarie di primo grado dovranno organizzare iniziative di orientamento sulla base dei percorsi personalizzati, al fine di favorire un'adeguata scelta dei percorsi educativi del secondo ciclo. I titoli conseguiti presso le istituzioni del secondo ciclo sono vevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione. Tali livelli comprendono anche gli standard minimi per l'accreditamento dei soggetti che offrono percorsi di istruzione e formazione professionale. Oltre alle istituzioni scolastiche e formative all'attuazione del diritto - dovere concorrono le famiglie e coloro che assumono con il contratto di apprendistato.

L'articolo 3 disciplina il funzionamento del sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, nonché la relativa integrazione con quelle territoriali.

L'articolo 4 prevede l'adozione di piani d'intervento sulle attività di orientamento, recupero degli abbandoni e contenimento della dispersione scolastica. A tale proposito, ricorda che il decreto legislativo n. 286 del 2004, concernente la ridefinizione dell'INVALSI - il cui testo definitivo, lo sottolinea per inciso, non ha recepito la più rilevante delle condizioni espresse a suo tempo dalla Commissione nel parere di competenza -, affida a questo Istituto lo studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa (articolo 3, comma 1, lettera d)).

L'articolo 5 stabilisce la possibile valutazione in crediti di alcune esperienze formative e di qualsiasi segmento dei percorsi del secondo ciclo, nonché la certificazione delle competenze acquisite, anche ai fini dei passaggi tra i diversi percorsi del sistema, regolati dal successivo articolo 6. Costituisce credito formativo per i percorsi di istruzione e formazione professionale anche la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato. In proposito segnalo che il 28 ottobre ultimo scorso è stato siglato un accordo per la certificazione finale ed intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi tra il Ministero dell'istruzione, quello del lavoro, le Regioni e gli enti locali ai fini della spendibilità dei titoli su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 7 responsabilizza i genitori per l'adempimento del diritto-dovere, delega la vigilanza al Comune, al dirigente scolastico o al responsabile dell'istituzione formativa, alla provincia o ai soggetti che assumono con contratto di apprendistato. Osserva poi che per le sanzioni si fa riferimento alle norme vigenti, che giudica discutibili e che richiederebbero forse un intervento di revisione.

L'articolo 8 dispone l'attuazione graduale del diritto-dovere, fino al raggiungimento della quale è previsto che la gratuità delle tasse copra i primi due anni del secondo ciclo.

L'articolo 9 prevede l'attività di monitoraggio annuale sullo stato di attuazione del decreto da parte dell'ISFOL, dell'INDIRE e dell'INVALSI, i cui risultati sono comunicati alla Conferenza Unificata, mentre il Ministro presenta una relazione triennale al Parlamento.

L'articolo 10 salvaguarda le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

L'articolo 11, infine, reca le norme per la copertura finanziaria prevedendo che ai relativi oneri si provveda con quote parte della spesa autorizzata dall'articolo 3, comma 92, della legge n. 350 del 24 dicembre 2003.

Fa poi presente che, nonostante il testo sia stato trasmesso, per l'acquisizione della prescritta intesa, alla Conferenza unificata il 3 giugno 2004 e si siano svolti diversi incontri - l'ultimo dei quali il 14 ottobre -, dopo ben quattro mesi e mezzo essa non è stata raggiunta.

Osserva che, più in particolare, le Regioni hanno formalmente negato l'intesa in ordine agli articoli 4, 5 e 6, comma 1. Invece, in ordine agli articoli 1, 2, 3, 6, comma 2, 7, 8, 9 e 10, alcune Regioni hanno espresso un orientamento negativo ed altre positivo. Rileva inoltre che l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere negativo sugli articoli 1, 2, 3 e 6, comma 2, 7, 8, 9 e 10 ed hanno chiesto il rinvio dell'espressione dell'intesa sui rimanenti articoli.

Sottolinea quindi che la mancata intesa è dovuta, secondo quanto affermato in sede di Conferenza unificata, alla previa mancata intesa sul piano programmatico previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, e all'asserita insufficienza della prevista copertura degli oneri.

Rileva che il Ministero dell'istruzione ha ritenuto infondate le citate pregiudiziali per due ragioni, ritenendo che il piano programmatico degli interventi finanziari non possa condizionare l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega, dal momento che esso è predisposto a sostegno di una serie di iniziative finalizzate, oltre che all'attuazione

della legge n. 53 del 2003, anche al complessivo miglioramento e riqualificazione della scuola e che gli oneri sono stati scrupolosamente quantificati dal Ministero medesimo, verificati dal Ministero dell'economia e coperti con una quota dello stanziamento previsto dalla legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350.

Osserva che, ciò nonostante, il Ministero ha recepito alcune modificazioni proposte dalle Regioni, relative agli articoli 1, comma 3, e 8, per la cui puntuale illustrazione rinvia alla relazione di accompagnamento al provvedimento.

La Conferenza unificata ha tenuto conto dell'accoglimento da parte del Ministero di alcune proposte di modifica, ma ha evidenziato il permanere di alcune questioni irrisolte, quali l'insufficienza delle risorse finanziarie per l'attuazione del diritto-dovere, il non accoglimento della richiesta di procedere alla definizione delle norme in oggetto contestualmente al decreto di riordino del secondo ciclo, l'inadeguato riconoscimento del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali in materia di istruzione e di istruzione e formazione.

A seguito della mancata intesa, in base alle ragioni testé indicate e per le quali il Ministero dell'istruzione ha ritenuto infondate le pregiudiziali poste dalla Conferenza unificata, il Governo ha ritenuto necessario, poiché il provvedimento riveste «essenziale importanza ai fini della riforma della scuola», attivare la procedura di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la quale, quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

Rileva che il diritto-dovere di istruzione e di formazione costituisce un punto centrale della riforma scolastica recentemente avviata, ricordando peraltro che la Commissione, nel gennaio dell'anno in corso, allorché ha formulato il parere favorevole sullo schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione, ha osservato l'opportunità di procedere in tempi celeri «all'adozione di un decreto legislativo concernente la materia del diritto-dovere all'istruzione».

Osserva quindi che ben si comprende l'importanza dell'intervento in oggetto, ove si consideri l'inadeguatezza della normativa attualmente vigente, considerato che esso reintroduce nell'ordinamento il diritto all'istruzione e formativo previsto dalla legge n. 9 del 1999, abrogata dalla legge n. 53 del 2003, e introduce la figura del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione presentandola con le caratteristiche proprie dei diritti soggettivi, ai quali si accompagnano imprescindibili doveri. Ricorda al proposito che l'articolo 68 della legge n. 144 del 1999 non parla di diritto alla formazione, ma di obbligo di formazione, a cui i giovani sono chiamati a corrispondere nella scuola, nella formazione professionale o durante l'apprendistato dopo aver assolto all'obbligo d'istruzione.

Ritiene che il superamento del vecchio concetto di «obbligo» e la sua riconversione in «diritto-dovere» costituisca l'indispensabile premessa per attenuare il fenomeno della dispersione scolastica, che raggiunge, ancora oggi, livelli inaccettabili per un Paese moderno. Non solo, ma è proprio il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione che pone al centro del percorso formativo la persona, con le sue necessità e le sue aspirazioni. Ferma restando la valutazione delle considerazioni e dei rilievi che emergeranno nel prosieguo dell'esame, considerata l'importanza e l'urgenza del varo del decreto legislativo in esame, propone fin da ora di esprimere parere favorevole sul medesimo.

Antonio RUSCONI (MARGH-U) chiede chiarimenti in ordine alle modalità e ai tempi di organizzazione dei lavori della Commissione in merito al provvedimento in titolo.

Ferdinando ADORNATO, presidente, ricorda che il termine per l'espressione del parere sul testo in esame scade il 22 gennaio 2005. Osserva quindi che sussistono margini temporali congrui per un esame approfondito del provvedimento. Auspica peraltro che,

qualora si giunga, come avvenuto in analoghe occasioni, alla decisione di svolgere audizioni informali, i gruppi che le propongono assicurino un'adeguata partecipazione alle relative sedute.

Angela NAPOLI (AN), pur condividendo l'opportunità di dar luogo ad un approfondimento dell'attività istruttoria attinente al provvedimento in titolo, sottolinea la necessità di una sua sollecita emanazione, stante l'urgenza di intervenire in materia e la sua estrema importanza ai fini della lotta al fenomeno della dispersione scolastica.

Carlo CARLI (DS-U) ritiene fondamentale assicurare un esame adeguatamente approfondito del testo in esame, ricordando che il tema della scuola costituisce una delle questioni in cui più acceso, nel corso dell'intera legislatura, è stato il confronto tra maggioranza e opposizione.

Ferdinando ADORNATO, presidente, avverte che in ogni caso le decisioni in ordine alle modalità e ai tempi di esame del provvedimento saranno assunte in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione che si terrà domani. Rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani, mercoledì 15 dicembre 2004.

La seduta termina alle 15.35.