

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 14 OTTOBRE 2008

44^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Pizza.**La seduta inizia alle ore 15,40.*

Omissis

IN SEDE CONSULTIVA

(1108) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 7^a Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Esame e rinvio)

Il relatore **MALAN** (PdL) illustra i motivi di necessità e urgenza del decreto-legge n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università; in particolare, l'esigenza di attivare percorsi di istruzione per favorire la cultura della legalità e il rispetto dei principi costituzionali, disciplinare la valutazione del comportamento degli studenti, reintrodurre la valutazione con voto del rendimento scolastico anche nella scuola primaria, affermare il sistema didattico basato sull'insegnante unico nella scuola primaria, prolungare i tempi di utilizzazione dei libri di testo, ripristinare il valore abilitante della laurea in scienze della formazione e razionalizzare l'accesso alle scuole di specializzazione medica.

Illustra l'articolo 1, diretto a rafforzare le competenze relative a cittadinanza e Costituzione, l'articolo 2, che reintroduce la valutazione del comportamento degli studenti che se inferiore a sei decimi può determinare la non ammissione al successivo anno di corso, e l'articolo 3, che ripristina la valutazione in voti numerici del rendimento scolastico. L'insieme di questi tre articoli è diretto a favorire in tutte le classi scolastiche un'atmosfera tendenzialmente comune e positiva, indispensabile per rendere più efficace l'attività educativa scolastica. Inoltre, la valutazione in decimi consentirà di recuperare tempo utile per gli insegnanti a favore dell'attività didattica, a beneficio degli studenti. Dà conto dell'articolo 4 che reintroduce l'insegnante unico nella scuola primaria: si tratta di una scelta fondata anche sulle esigenze di contenimento della spesa derivanti dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge. Quanto all'articolo 7, osserva che con esso si ammettono alle scuole di specializzazione tutti i laureati in medicina e chirurgia, compresi coloro che conseguono l'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale entro la data di inizio delle attività didattiche di quelle scuole: ciò consentirà ai neolaureati di guadagnare un anno, che altrimenti potrebbe intercorrere tra la conclusione del corso di laurea e l'inizio della scuola di specializzazione.

Conclude, proponendo di esprimere un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 2008

45^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Pizza.

La seduta inizia alle ore 14,05.

Omissis

IN SEDE CONSULTIVA

(1108) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 7^a Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 14 ottobre.

La senatrice **Mariapia GARAVAGLIA** (PD) ritiene che il provvedimento in esame sia caratterizzato dalla fretta, piuttosto che dalla necessità e dall'urgenza, e prevede che si rivelerà assai dannoso per la scuola. Con riguardo all'articolo 4, osserva che la riduzione indiscriminata delle risorse per la scuola primaria comprime l'autonomia degli istituti scolastici e degli enti locali, indebolendo uno degli snodi fondamentali del tessuto sociale. Si tratta di un intervento irragionevole, visto che la scuola elementare è considerata ai più alti livelli nel contesto europeo.

Inoltre, sarebbe stato preferibile procedere a una riforma organica della scuola, piuttosto che intervenire con un provvedimento d'urgenza che si propone come unico scopo quello di ridurre le risorse disponibili.

Il senatore **CECCANTI** (PD) ricorda i limiti che la Costituzione pone al legislatore nell'individuazione dei diritti sociali: in particolare sarebbe censurabile la decisione unilaterale che affermasse la prevalenza della "riserva del possibile" sulla "pretesa del reale".

Ciò premesso, ritiene che il godimento al diritto all'istruzione elementare sia gravemente compromesso dall'articolo 4, comma 1. La riduzione dell'orario scolastico comporta, fra l'altro, un maggior tempo da dedicare alle attività di cura e dunque un ulteriore ritardo nel perseguimento degli obiettivi fissati dall'Unione europea per l'incremento dell'occupazione femminile.

Infine, nota che numerose disposizioni avranno effetto solo a partire dal prossimo anno scolastico, per cui non sono munite del requisito dell'urgenza.

La senatrice **ADAMO** (PD) ritiene che il decreto-legge in esame non abbia i requisiti costituzionali: infatti, anche la premessa del provvedimento, anziché illustrare i presupposti di necessità e urgenza si limita ad affermare tautologicamente che il Governo ritiene necessario e urgente introdurre quelle disposizioni.

Osserva, fra l'altro, che le misure del decreto-legge non compaiono nel programma elettorale della maggioranza e in molti casi rientrano in ambiti precedentemente delegificati, ad esempio le conoscenze e le competenze relative a "cittadinanza e Costituzione" e la valutazione del comportamento degli studenti. Quanto alla reintroduzione del voto numerico per la valutazione del rendimento scolastico, si tratta a suo avviso di materia non urgente.

Infine, rileva che l'articolo 1 non è corredato dal prescritto parere del Consiglio nazionale della Pubblica istruzione e che l'articolo 5 (adozione dei libri di testo) interviene in una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni, per cui sarebbe stato necessario acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Il senatore **VITALI** (PD) si sofferma sul ricorso reiterato alla decretazione d'urgenza da parte del Governo che, a suo avviso, lede le prerogative del Parlamento e ostacola la comune ricerca di soluzioni regolamentari per favorire una maggiore produttività e tempestività delle Camere.

Ricorda che l'istituto del decreto-legge non è previsto in tutti gli ordinamenti costituzionali ed è ammesso dalla Costituzione solo a causa di precise circostanze di necessità e urgenza. In proposito, rammenta che la Corte costituzionale ha chiarito che la legge di conversione non sana la carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge. Anche dinanzi a opinioni contrapposte circa l'oggettività o la soggettività dei motivi di necessità e urgenza, è dunque necessaria una valutazione rigorosa dei requisiti costituzionali.

A suo avviso, non è possibile riconoscerne la sussistenza, ad esempio, per l'articolo 1, che si presenta come una mera dichiarazione accattivante per giustificare le disposizioni successive; né può ignorarsi la distinzione, anch'essa sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale, fra i principi generali sull'istruzione, di competenza dello Stato, e le norme organizzative, demandate a quella concorrente o delle Regioni.

Il senatore **PARDI** (IdV) osserva che le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge non innovano rispetto a previsioni analoghe già contenute nell'ordinamento e dunque non godono del requisito della necessità e dell'urgenza. Quanto all'articolo 4, si tratta di norme che produrranno i loro effetti nel tempo e pertanto anche per quella disposizione, a suo avviso, non può riscontrarsi il requisito dell'urgenza.

Esprime la contrarietà della sua parte politica sulla decisione di ridurre il numero degli insegnanti; una scelta contraddetta dalla richiesta recepita dalla maggioranza alla Camera dei deputati di istituire classi separate per i figli degli immigrati che non conoscono la lingua italiana.

Più in generale, egli ritiene che la scuola rappresenti uno strumento essenziale per rispondere alla crescente complessità della società: si dovrebbe allora abbandonare l'impostazione economicista e preferire criteri didattici flessibili e capaci di rispondere ai fenomeni demografici. Inoltre, non è secondario, a suo avviso, ripristinare una maggiore dignità sociale degli insegnanti, sia attraverso il riconoscimento economico del loro ruolo sia favorendo un più alto senso di consapevolezza delle comunità.

Interviene quindi il relatore **MALAN** (PdL) per la replica. Commentando le annotazioni riguardanti l'articolo 1, sottolinea che esso è strettamente collegato al successivo articolo 2: infatti, la valutazione del comportamento degli studenti deve fondarsi anche su una adeguata conoscenza dell'educazione civica e della Costituzione che ne favorisca la formazione come cittadini. Inoltre, nota che le disposizioni in materia di valutazione del rendimento avranno effetto anche nell'anno scolastico in corso e dunque godono pienamente del requisito dell'urgenza.

Per tali motivi, conferma la proposta di esprimere un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Si procede quindi alla votazione della proposta di parere favorevole avanzata dal relatore.

La senatrice **BASTICO** (PD) preannuncia il voto contrario del suo Gruppo per la violazione grave che, a suo avviso, si determina riguardo ai presupposti costituzionali. A tale riguardo, osserva che le norme dell'articolo 1 sono già previste nella disciplina per la definizione dei programmi scolastici e sembrano dirette piuttosto a dare l'impressione che la riduzione di risorse sia funzionale a un disegno di riforma. Analoghe considerazioni svolge in proposito della valutazione del comportamento degli studenti e della modalità per la valutazione del rendimento scolastico.

Infine, ritiene che l'articolo 4, oltre a non godere del presupposto dell'urgenza, in quanto potrà essere attuato solo nel prossimo anno scolastico, viola l'autonomia scolastica e le competenze legislative delle Regioni. Ugualmente non urgente, a suo avviso, è l'articolo 5, in quanto la scelta dei libri di testo viene fatta in aprile.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva il parere favorevole proposto dal relatore.

Omissis

La seduta termina alle ore 15,20.

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 16 OTTOBRE 2008

46^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(1108) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il relatore **MALAN** (PdL), nel richiamare alcune delle considerazioni svolte in sede di esame sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, ritiene non condivisibili le tesi circa la possibile lesione del diritto costituzionale allo studio. A suo avviso, tali argomentazioni appaiono prive di reale consistenza dal momento che, pur all'interno di un modello organizzativo diverso, gli interventi contenuti nel decreto rafforzano il diritto degli studenti e delle famiglie a una istruzione adeguata ai tempi e più rispondente alle esigenze educative della società.

Si sofferma quindi sull'articolo 4, che introduce la figura del maestro unico, osservando che tale scelta, lungi dal costituire una operazione di retroguardia esclusivamente mirata a ridurre il personale della scuola, è parte di una più ampia riforma volta, da una parte, a razionalizzare i tempi di presenza dello studente nella scuola e, dall'altra, a facilitarne l'apprendimento, soprattutto nella prima età scolare. Ricorda, inoltre, che la figura dell'insegnante unico non elimina la specificità dell'insegnamento delle lingue straniere, che è in ogni caso affidato a docenti specializzati.

Il relatore si sofferma quindi sull'articolo 1, ricordando le critiche, avanzate da più parti, circa l'uso improprio della legge per disciplinare aspetti che sarebbero stati più opportunamente regolati da norme secondarie. Ritiene al contrario che la disciplina generale delle attività didattiche così importanti non debba essere affidata a regolamenti o circolari ministeriali, meritando un intervento normativo di rango primario.

Osserva, inoltre, che l'articolo 1 dovrebbe essere considerato insieme agli articoli 2 e 3, dal momento che l'educazione ai valori storici e culturali della Nazione e ai principi consacrati dalla Carta costituzionale rappresenta una delle condizioni per poi procedere alla valutazione del comportamento e del rendimento scolastico degli studenti.

Quanto alle critiche concernenti la possibile violazione dei criteri di riparto di competenze tra Stato e Regioni, il relatore ritiene che tutte le materie su cui interviene il decreto possano essere ricondotte alla competenza dello Stato, in quanto norme generali sull'istruzione o comunque perché assicurano i livelli essenziali delle prestazioni sociali. La stessa normativa sui libri di testo si limita a regolare un aspetto – il contenimento dei costi – che è senza dubbio configurabile come tutela di un livello essenziale di servizio.

Si sofferma quindi sull'articolo 7-bis, concernente la sicurezza delle scuole. Anche a tale proposito il relatore, evidenziando le finalità sociali delle misure previste, rileva come la materia possa, senza incertezze, ricondursi all'ambito di competenza dello Stato.

Propone quindi di esprimere un parere favorevole.

Il presidente **VIZZINI** dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice **ADAMO** (PD) rileva in primo luogo che il decreto-legge in titolo trova la sua *ratio* giustificativa nel decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, in cui è disposta una forte riduzione delle spese e delle strutture a carico di tutti i comparti della pubblica amministrazione, compresa la scuola. Osserva inoltre come, per comprendere le finalità del provvedimento in esame, si debba tenere conto del Piano programmatico di interventi, predisposto dal Ministero dell'Istruzione, finalizzato alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico. Al riguardo, ritiene che, oltre a ridimensionare l'offerta formativa, le scelte del Piano comportino una drastica riduzione delle risorse umane operanti nella scuola, proprio allo scopo di adeguarsi sia ai tagli anticipati dal decreto n. 112 del 2008, sia a quelli contenuti nella legge finanziaria per il 2009. Critica anche le finalità di riorganizzazione della rete scolastica, presenti nel Piano programmatico, lamentando il rischio che a soffrirne i maggiori costi siano le Regioni più virtuose, come la Lombardia.

Con la proclamata "essenzializzazione" delle strutture scolastiche si vuole realizzare una scuola minima, con grave nocumento per l'offerta didattica, per la formazione degli studenti e per le famiglie, sulle quali graverà un carico economico notevole. Da ciò consegue, a suo avviso, una grave compressione del diritto costituzionale allo studio. Esprime, quindi, le sue riserve sull'articolo 4 del decreto, rilevando come il ritorno al maestro unico rappresenti un evidente arretramento rispetto alla evoluzione del modello scolastico degli ultimi trenta anni che, a prescindere dagli orientamenti politici prevalenti di volta in volta, ha visto una progressiva maturazione circa le esigenze psico-pedagogiche del minore, che hanno condotto alla pluralità dell'offerta formativa e all'incremento dell'orario scolastico. Ritiene pertanto che il Governo non possa, senza perdere credibilità, giustificare la reintroduzione dell'insegnante unico per ragioni pedagogiche, ma possa lealmente motivarla solo per finalità di risparmio di spesa.

In conclusione, non vi sono, a suo avviso, le condizioni per esprimere un parere favorevole.

Il senatore **VITALI** (PD), nel condividere quanto sostenuto dalla senatrice Adamo, pur riconoscendo al relatore l'impegno di rispondere puntualmente ai rilievi di incostituzionalità formulati in sede di esame sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, considera inconfutabile l'obiezione alla evidente compressione del diritto costituzionale all'istruzione, dal momento che gli interventi contenuti nel decreto deteriorano, sul piano sia qualitativo sia quantitativo, il servizio dell'istruzione primaria.

Si sofferma quindi sull'articolo 4, osservando che il ripristino del maestro unico e la riduzione dell'orario scolastico a ventiquattro ore possano essere compresi solo in ragione delle esigenze di contenimento e riduzione dei costi disposte dal decreto n. 112 del 2008, non potendo essere giustificati, invece, da esigenze didattiche e pedagogiche.

Lo stesso Piano programmatico di razionalizzazione delle risorse del sistema scolastico, trasmesso per il parere alle Camere, contiene esclusivamente interventi di riorganizzazione della rete scolastica, di revisione degli ordinamenti e di riduzione del personale, palesemente indirizzati a realizzare i risparmi previsti, non solo nel decreto n. 112 del 2008, ma anche all'articolo 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154: quest'ultimo dispone un drastico ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, oltretutto con la previsione, nell'ipotesi in cui le Regioni e gli enti locali non adempiano, della nomina di un commissario *ad acta*.

Ritiene, inoltre, che gli interventi normativi sulla scuola, in particolare il decreto in esame, violino i criteri di riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni. Il riferimento alle norme generali in materia di istruzione, di competenza statale, è in proposito un argomento debole, dal momento che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 59 del 2004, ha chiaramente affermato che sono proprie della potestà legislativa dello Stato solo quelle materie sorrette da esigenze unitarie, quali l'indicazione delle finalità di ciascun ordine di scuola, la determinazione dei livelli minimi di monte ore, nonché la definizione e gli *standard* minimi formativi. Un intervento statale che oltrepassi tali severi confini sarebbe palesemente incostituzionale.

Il presidente **VIZZINI**, in ragione della imminente seduta del Parlamento in seduta comune, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame.

La seduta termina alle ore 14,55.

XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 21 OTTOBRE 2008

47^a Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Pizza.**La seduta inizia alle ore 14,35.**Omissis*

IN SEDE CONSULTIVA

(1108) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 7^a Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 16 ottobre.

Il presidente VIZZINI ricorda che, nella seduta precedente, il relatore aveva introdotto l'esame proponendo un parere favorevole, ed era stato poi avviato il dibattito.

Il senatore PARDI (IdV) presenta una proposta alternativa di parere, di segno contrario, pubblicata in allegato.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1108

La 1^a Commissione,

esaminato, per le parti competenza, il testo del disegno di legge AS 1108, conversione in legge del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università;

considerato che:

- il decreto in esame in diverse parti non risulta pienamente conforme, sia sotto il profilo della formulazione delle disposizioni che per l'oggetto delle materie trattate, ai requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 nonché al riparto di competenze di cui al Titolo V della Costituzione. In particolare, il decreto configura una palese violazione dell'articolo 117 della Costituzione, trattandosi di materia ripartita o concorrente tra lo Stato e le Regioni. È dunque inammissibile il dettaglio delle disposizioni in esame;

- con riferimento all'articolo del decreto-legge, le disposizioni di cui all'articolo 1, che disciplinano materia già nella piena disponibilità del Ministro ai sensi dell'articolo 11 del DPR 8 marzo 1999, n. 275, operano su materia già delegificata, determinando una irragionevole alterazione della gerarchia delle fonti normative. Analogamente, le misure previste dal successivo articolo 2, motivate nella relazione da un supposto vuoto normativo, risultano invece contenute nel vigente DPR 24 giugno 1998, n. 249;

- rinvenendosi, anche per gli articoli successivi, l'unica vera urgenza nella «necessità» finanziaria di disinvestire nella scuola, così come già previsto dall'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di conseguire quelle economie che altrimenti renderebbero la anticipata manovra finanziaria priva di copertura;

- dalle disposizioni contenute nel decreto in esame emerge altresì una violazione dell'articolo 3, comma secondo della Costituzione, dal momento che con le misure in esso contenute viene messo in discussione l'obbligo costituzionale della rimozione degli ostacoli economici e sociali attraverso cui si esplica la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, connessa al pieno sviluppo della persona umana, incidendo negativamente sulla educazione dei cittadini della Repubblica;

ESPRIME

parere contrario.

PARDI, BELISARIO