

DIRITTO ALLO STUDIO O ALL'ISTRUZIONE?
di Paolo Bonanno

Diritto allo studio, diritto all'istruzione

Con il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, attuativo della delega contenuta nell'articolo 1, comma 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107, sono state dettate le disposizioni per garantire – come afferma il titolo del provvedimento – l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente.

Si ritiene opportuno, in proposito, svolgere in premessa le seguenti precisazioni.

L'ordinamento costituzionale italiano individua il diritto allo studio come diritto soggettivo che trova il suo fondamento nei commi 3 e 4 dell'art. 34 della Carta che affermano, appunto, il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi economici, di raggiungere i gradi più alti degli studi nonché il dovere della Repubblica di rendere effettivo questo diritto attraverso borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze da attribuire mediante concorso.

Diverso si presenta, sempre con riferimento all'articolo 34, il diritto all'istruzione, che trova la sua affermazione nei primi due commi secondo i quali "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita."

Il diritto allo studio riguarda in realtà il percorso scolastico successivo all'obbligo e quello universitario, non obbligatori e che il cittadino è libero di intraprendere e di concludere, fermo restando il dovere della Repubblica (cioè del complesso delle istituzioni pubbliche) di garantire che coloro che si dimostrano capaci e meritevoli possano comunque, anche se privi di mezzi economici, raggiungere i gradi più elevati, mettendo a loro disposizione ogni provvidenza possibile, a cominciare dalle borse di studio. Si cercherà, quindi, di evidenziare la corretta natura degli interventi previsti dal decreto 63, anche con riferimento alla normativa pregressa sulla materia.

Gli interventi previsti dal decreto 63: tra conferme e innovazioni

L'articolo 1 del decreto chiarisce in termini precisi le finalità del legislatore delegato: ottenere che su tutto il territorio nazionale – e quindi in termini omogenei – si realizzi l'effettività del diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti. L'intenzione, quindi, appare quella di andare oltre la mera disciplina normativa, consentendo a coloro che frequentano le istituzioni del sistema scolastico di disporre di strumenti che diano concreta possibilità di ottenere il più ampio sostegno per giungere al "completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado". Ecco quindi l'esplicito limite temporale degli interventi disciplinati dalla norma delegata: offrire la possibilità di completare – attraversando i percorsi dell'obbligo scolastico (e quindi nel rispetto del "diritto all'istruzione") – gli studi secondari, nella parte ancora non vincolata dall'obbligo, limitando al massimo il fenomeno della dispersione.

Il decreto, quindi, intende individuare e definire le modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio, in relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione. Tuttavia, entro limiti, che devono essere di volta in volta verificati, dovendo risultare compatibili con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, legate indissolubilmente, tranne alcune specifiche materie, alla clausola di invarianza finanziaria (art. 14): si utilizzeranno quindi le risorse che la legislazione vigente mette a disposizione senza che si possano creare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il decreto interviene, altresì, sulla definizione delle modalità per l'individuazione dei requisiti che consentono l'accesso alle prestazioni da assicurare sul territorio nazionale e individua i principi generali per il potenziamento della Carta dello studente.

Gli interventi che il decreto legislativo 63 disciplina non costituiscono in ogni caso novità assolute. Ciò che emerge, come già accennato, è l'intenzione del legislatore delegato di ampliare la platea di coloro che possono accedere ai servizi e un più accentuato (ma pur sempre limitato) impegno di carattere finanziario.

I servizi

L'articolo 2 del decreto individua quei servizi che lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, sono tenuti a fornire su tutto il territorio nazionale, attraverso la programmazione di specifici interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti.

Tali servizi sono individuati nei seguenti:

- servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità;
- servizi di mensa;
- fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi;
- servizi per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare.

In realtà questi servizi non costituiscono, come detto, una innovazione sostanziale, esistendo già da tempo quali forme di intervento per agevolare l'esercizio del diritto all'istruzione/studio, anzi la genericità della disciplina contenuta nel decreto rischia di creare confusione sia nell'ambito dell'individuazione delle competenze sia nella modalità di erogazione dei servizi.

L'articolo 3 del decreto stabilisce in ogni caso un principio comune per l'erogazione dei predetti servizi: potrà essere in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In caso di contribuzione delle famiglie, gli enti locali sono tenuti ad individuare i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). In ogni caso rimane ferma la gratuità totale se già prevista a legislazione vigente.

Analizzando i singoli articoli del decreto 63 si può verificare in termini comparativi quali effetti derivino sul quadro normativo dalla loro applicazione.

a) Servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità

L'articolo 5 del decreto è volto a disciplinare le modalità di erogazione del servizio di trasporto.

Viene individuata la competenza, attribuita alle regioni e agli enti locali: questi ultimi, nell'ambito delle rispettive competenze, sono tenuti ad assicurare il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico. Il servizio tuttavia non è generalizzato: è assicurato su richiesta degli interessati e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza che si determinino nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati.

Nulla di nuovo sotto il sole: le competenze così come indicate erano già disciplinate dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59. Con tale decreto sono state ridisegnate le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni rispetto alle più importanti materie: attività produttive, infrastrutture, territorio, ambiente e servizi alla persona e alla comunità. Fra questi ultimi è compresa anche l'istruzione scolastica, e l'articolo 139 del decreto precisa quali siano i compiti e le funzioni attribuiti da un lato alle Province e dall'altro ai Comuni: le Province si dovevano occupare dell'istruzione secondaria superiore, mentre i Comuni (come già previsto da norme risalenti a ben più antica data) svolgevano loro competenza sulle scuole elementari e sulla scuola materna.

Fra le funzioni che Province e Comuni sono tenuti a svolgere, sono indicate dalla norma anche "i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio". Quindi anche il trasporto scolastico destinato a questa particolare utenza.

Spetta dunque alle Province il compito di provvedere al trasporto scolastico relativo alle scuole superiori (articolo 139, Decreto Legislativo 112/1998). Spetta invece ai Comuni garantire il trasporto per tutti i gradi inferiori di istruzione, scuola dell'infanzia inclusa (il riferimento legislativo è il medesimo). Ciò che gli enti interessati dovranno rispettare ora nella programmazione dei servizi di trasporto e delle forme di agevolazione della mobilità, riguarda le forme di mobilità sostenibile, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 5 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, che detta disposizioni in materia ambientale volte a promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

Come detto il trasporto scolastico deve garantire il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico. Tuttavia la norma lascia agli enti competenti il compito di determinare i criteri di viciniorità: è quindi possibile essi vengano adattati alla enorme varietà delle condizioni territoriali delle nostre regioni.

Il servizio, precisa l'ultimo comma dell'articolo 5 deve essere assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati: la realizzazione della sua programmazione, quindi, sarà comunque legata alle risorse effettivamente utilizzabili.

b) servizi di mensa

L'articolo 6 del decreto stabilisce il principio generale secondo il quale laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado sono erogati, nelle modalità di cui all'articolo 3 (già descritte in precedenza), servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati. Si ribadisce anche in questo caso che tali servizi possono essere assicurati nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati.

Anche questo servizio – come servizio a domanda individuale e quindi non gratuito – è da tempo offerto agli alunni delle istituzioni scolastiche, da parte dei comuni. La norma delegata ne prevede ora una disciplina generale, legandone la necessaria realizzazione alla struttura del tempo scuola e rendendo i servizi necessari ("sono erogati", recita il comma 1, non quindi "possono essere erogati"). Ma dal momento che il comma 2 prevede che possano essere assicurati "nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati", la loro generalizzazione – e soprattutto l'eventuale gratuità adombrata dall'articolo 3 del decreto – appare fin d'ora assai problematica da realizzarsi.

c) libri di testo e strumenti didattici

Ferma restando la fornitura gratuita dei libri di testo e degli altri strumenti didattici agli alunni delle scuole primarie (come previsto dall'articolo 156 del Testo unico, D.lgs 297/1994), il decreto interviene disciplinando per legge, e quindi istituzionalizzando, la possibilità – già sfruttata da molte istituzioni scolastiche con iniziative nell'ambito dell'autonomia scolastica – di promuovere servizi di comodato d'uso gratuito per la fornitura dei libri di testo e di dispositivi digitali agli studenti iscritti ad un corso di studi secondario. L'articolo 7, quindi, si preoccupa prevalentemente di disporre (commi 3 e 4) stanziamenti finalizzati (10 milioni a favore delle istituzioni scolastiche che accolgano alunni e studenti diversamente abili) e un incremento, sempre di 10 milioni per gli anni 2019 e 2020, del fondo istituito dall'articolo 1, comma 258, della legge 8 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), per concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi o sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici, anche digitali, relativi ai corsi d'istruzione scolastica fino all'assolvimento dell'obbligo di istruzione scolastica. Gli oneri relativi ad entrambi questi finanziamenti saranno coperti dalla corrispondente riduzione del Fondo "La Buona Scuola", istituito dal comma 202 dell'articolo 1 della legge 107/2015. Ancora una volta manca denaro "fresco" che implementi effettivamente gli investimenti sul sistema scolastico!

d) la scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare

Un discorso più approfondito merita il Servizio di Scuola in Ospedale e Istruzione Domiciliare. La nascita di tale servizio risale al 1986, attraverso un atto amministrativo: con la C.M. n. 345 del 2 dicembre 1986 vengono istituite le sezioni scolastiche all'interno degli ospedali. I successivi interventi ministeriali affermano poi il carattere di normalità della scuola in ospedale, che viene considerata come sezione staccata della scuola del territorio.

"L'attività didattica rivolta ai bambini ricoverati nelle strutture ospedaliere riveste un ruolo estremamente rilevante in quanto garantisce ai bambini malati il diritto all'istruzione e contribuisce al mantenimento o al recupero del loro equilibrio psico-fisico" (C.M. n. 345 del 12 gennaio 1986).

La scuola in ospedale, quindi, nata nell'ambito della scuola elementare, inizialmente contando sulla disponibilità e volontà di singoli operatori e istituzioni, raggiunge la sua diffusione in tutti gli ordini e gradi di scuola. La sua presenza nelle strutture ospedaliere garantisce ad alunni e studenti ricoverati il diritto all'istruzione come diritto a conoscere e ad apprendere in ospedale, nonostante la malattia.

Per quanto riguarda l'istruzione domiciliare, si tratta di un servizio che viene erogato nei confronti di alunni iscritti a scuole di ogni ordine e grado, i quali, già ospedalizzati a causa di gravi patologie, siano sottoposti a terapie domiciliari che impediscono la frequenza della scuola per un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni. Il servizio in questione, rivolto a minori colpiti da gravi patologie, si realizza ormai in tutte le realtà territoriali, indipendentemente dalla presenza di strutture sanitarie pediatriche e riguarda tutti gli ordini e gradi di scuola. Esso si caratterizza come modalità di esercizio del diritto allo studio che ogni scuola deve essere in grado di offrire in caso di richiesta documentata da parte dei genitori e pertanto deve trovare specifica previsione nell'ambito del Piano dell'Offerta Formativa. Il servizio in questione può essere erogato anche nel caso in cui il periodo temporale, comunque non inferiore a 30 giorni, non sia continuativo, laddove siano previsti cicli di cura ospedaliera alternati a cicli di cura domiciliare. La patologia ed il periodo di impedimento alla frequenza scolastica devono essere oggetto di idonea e dettagliata certificazione sanitaria, rilasciata dalla struttura ospedaliera.

L'intento della norma contenuta nell'articolo 8 del decreto 63 appare quello di dare disciplina normativa alla materia e potenziare l'erogazione di questo servizio, volto a "garantire il diritto all'istruzione delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione e il diritto all'istruzione domiciliare" (da notare che il testo per l'unica volta nell'ambito del decreto, parla, a mio avviso correttamente, di "diritto all'istruzione" e non allo studio!) – assicurando "l'erogazione dei servizi e degli strumenti didattici necessari, anche digitali e in modalità telematica". A tal fine si prevede una maggiore spesa di euro 2,5 milioni annui a decorrere dall'anno 2017, che sarà coperta mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440 (Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi).

Anche questo fondo, come quello istituito dal comma 202 dell'articolo 1 della legge 107/2015 (Fondo "La Buona Scuola" per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica) è sempre più spesso utilizzato per finalità predeterminate dalle varie disposizioni di legge, e quindi le sue risorse sono in qualche modo distolte dalla finalità originaria che era in primo luogo quella di fornire strumenti per la piena realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

È bene rilevare come anche in questo caso la norma ponga un limite ben preciso per la garanzia dei servizi di cui abbiamo parlato: i limiti per quanto riguarda le risorse professionali sono quelli dell'organico dell'autonomia, e non possono nascere nuovi o maggiori oneri derivanti dall'assunzione di personale a tempo determinato, che vada al di là del contingente previsto dall'articolo 1, comma 69, della legge 107. Nella sostanza i servizi potranno trovare implementazione solo nel caso in cui vi sia una chiara copertura finanziaria: e francamente la

somma prevista dall'articolo 8 non sembra pienamente adeguata a rispondere a tutte le esigenze che si potranno creare nell'ambito di ciascuna istituzione scolastica.

Le borse di studio

L'articolo 9 del decreto dichiara esplicitamente la finalità di questo strumento finanziario: contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. Vediamo, quindi, come può essere inquadrato, nel sistema generale della tutela del diritto allo studio.

Una borsa di studio è costituita da un finanziamento concesso a studenti che abbiano maturato particolari meriti nello svolgimento del curriculum di studi, per lo più nel caso che non dispongano di adeguato sostegno economico da parte della propria famiglia (v. il citato art. 34 della Carta costituzionale), oppure come forma di premio per aver ottenuto particolari risultati nelle arti, nelle scienze o in altri campi individuati dalle norme istitutive. Il finanziamento può assumere varie forme: può essere erogato da soggetti pubblici o privati; può essere realizzato attraverso una riduzione delle tasse di iscrizione da parte degli enti che gestiscono le Università o le scuole.

Come detto le motivazioni per l'erogazione delle borse di studio possono essere le più varie: il merito (negli studi, nelle arti, negli sport), la necessità (ad esempio per studenti senza o con poche risorse economiche), eventualmente l'appartenenza ad una minoranza riferibile ad esempio ad un gruppo etnico, ecc.

Le borse di studio istituzionali, che sono destinate agli studenti dei corsi universitari, vengono erogate nel nostro Paese dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dalle Regioni. Lo Stato trasferisce alle Regioni gli importi stanziati al Fondo Integrativo Statale per la Concessione di Borse di Studio, istituito con il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, anche se le Regioni, oltre a quelle di tale Fondo utilizzano prioritariamente risorse proprie che derivano dal gettito di una specifica tassa regionale per il diritto allo studio, posta a carico degli studenti iscritti ai corsi presso le Università statali e non statali e gli istituti universitari con sede legale nella Regione.

L'intervento del decreto 63 in materia, invece, mirato, come detto, al contrasto del fenomeno della dispersione scolastica, si rivolge agli studenti iscritti alle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, attraverso l'istituzione nello stato di previsione del MIUR di un Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio, che, oltre al compito di finanziare l'erogazione di borse di studio, deve essere utilizzato per l'acquisto di libri di testo, per la mobilità e il trasporto, nonché per l'accesso a beni e servizi di natura culturale.

I contributi a carico del Fondo saranno esenti da ogni imposizione fiscale e saranno erogati attraverso il sistema di voucher che – lo vedremo tra breve – sarà disciplinato da un apposito decreto ministeriale previsto dall'articolo 10, comma 5, del decreto ed associato alla Carta dello Studente. Al momento, tuttavia, del decreto in questione, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 luglio 2017, non si è ancora vista traccia.

Con un ulteriore decreto ministeriale, per il quale non si prevedono specifici termini di emanazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza Unificata, saranno determinati annualmente l'ammontare degli importi erogabili per la singola borsa di studio, le modalità per la richiesta del beneficio e per l'erogazione delle borse di studio, nonché il valore dell'ISEE per l'accesso alla borsa di studio. Nulla si dice, invece, in ordine alle motivazioni per l'erogazione delle borse: in sostanza, al di là della finalità indicata (contrasto al fenomeno della dispersione scolastica), l'erogazione delle borse appare legata – ed il riferimento al valore dell'ISEE (che, lo ricordo, è l'acronimo per Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è chiaro – esclusivamente alla condizione reddituale dichiarata, costituita dalla somma dei redditi e del 20% dei patrimoni mobiliari e immobiliari dei componenti il nucleo familiare.

Senza entrare nel merito della validità dell'utilizzazione di questo strumento per l'individuazione dei soggetti che potranno accedere alla concessione delle borse di studio, è discutibile che nell'articolo 9 non vi sia alcun accenno ad uno dei principi che è alla base delle

prescrizioni dell'articolo 34 della Costituzione: garantire il raggiungimento dei gradi più elevati degli studi ai capaci e meritevoli, laddove siano privi di mezzi. Insomma, la capacità e il merito costituiscono la condizione per la quale – in caso di mancanza di mezzi economici da parte degli studenti – è giustificato, anzi doveroso, l'intervento del complesso degli enti che costituiscono la Repubblica italiana. La disciplina contenuta nell'articolo 9, quindi, salvo che il decreto ministeriale previsto dal quarto comma non precisi meglio le modalità per la richiesta del beneficio, appare al momento quantomeno superficiale.

Da segnalare che gli enti locali potranno erogare le borse di studio, per quanto di loro competenza, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche: un coinvolgimento che potrebbe essere importante, consentendo a queste ultime di svolgere un ruolo attivo nell'individuazione delle forme di erogazione e dei soggetti ai quali assegnare le somme a disposizione.

Potenziamento della carta dello studente

Anche in questo caso si procede a disciplinare normativamente una iniziativa già in atto: «IoStudio – La Carta dello Studente –» che è costituita da una tessera nominativa cui sono associate funzionalità volte ad agevolare l'accesso degli studenti a beni e servizi di natura culturale, servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ausili di natura tecnologica e multimediale per lo studio e per l'acquisto di materiale scolastico, allo scopo di garantire e supportare il diritto allo studio.

La Carta viene attribuita da parte del MIUR agli studenti censiti nell'Anagrafe nazionale degli studenti e che frequentano una scuola primaria o secondaria di primo e secondo grado. A richiesta potrà essere attribuita anche agli studenti frequentanti le Università, gli Istituti per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e i Centri regionali per la formazione professionale. Rimane ferma la clausola secondo la quale l'attribuzione della Carta non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le funzionalità sono descritte dalla norma: associazione alla Carta, per gli studenti delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, di un borsellino elettronico attivabile, a richiesta, dallo studente o da chi ne esercita la responsabilità genitoriale; sviluppo in identità digitale del profilo e delle credenziali d'accesso dello studente sul portale "IoStudio", che assomilerà la Carta dello studente alla Carta nazionale dei servizi (v. DPR 2 marzo 2004, n. 117).

Due ulteriori passaggi regolamentari sono previsti dall'articolo 10: l'emanazione entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l.vo 63/2017, di un decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza Unificata, che disciplinerà i criteri e le modalità per l'istituzione di un sistema nazionale per l'erogazione di voucher, anche in forma virtuale, per l'erogazione dei benefici previsti, comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Con successivo decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sono definiti i criteri e le modalità per la realizzazione e la distribuzione della Carta, le funzionalità di pagamento, nonché le informazioni relative al curriculum dello studente (articolo 1, comma 28, della legge 13 luglio 2015, n. 107), anche in questo caso senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica!

Le tasse scolastiche

Come afferma l'articolo 4 del decreto 63, le studentesse e gli studenti del quarto e del quinto anno dell'istruzione secondaria di secondo grado sono esonerati dal pagamento delle tasse scolastiche in considerazione di fasce ISEE determinate con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Si tratta, in questo caso, di un'estensione di un regime che è già vigente per gli alunni che frequentano i primi tre anni del ciclo di istruzione secondaria di secondo grado, dal momento in cui – a partire dall'anno scolastico 2006-2007 – è stato introdotto il diritto – dovere all'istruzione e alla formazione che ricomprende – come si evince dalla combinazione delle norme contenute nell'art. 1, comma 5, e nell'art. 6, comma 1 del Decreto Legislativo 15

Aprile 2005, n. 76 e nell'art. 28 del Decreto Legislativo 17 Ottobre 2005, n. 226 – i primi tre anni dei corsi secondari di secondo grado. In tale periodo scolastico nelle istituzioni scolastiche statali la fruizione del diritto non è soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza. Tasse che, invece, rimanevano obbligatorie per gli studenti iscritti al quarto e quinto anno.

L'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche sarà concesso ora in relazione alle fasce di ISEE (v. supra) come determinate da un apposito decreto ministeriale adottato dal MIUR, previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Nulla viene detto, però, dalla nuova norma circa il coordinamento con le disposizioni contenute nell'articolo 200 del Testo unico (D.lgs 297/1994), che contiene l'attuale disciplina delle tasse scolastiche e dei casi di dispensa.

Il TU 297 individua, infatti, le quattro tasse scolastiche, cosiddette erariali, che sono applicate negli istituti e scuole di istruzione secondaria di secondo grado: tassa di iscrizione; tassa di frequenza; tassa per esami di idoneità, integrativi, di licenza, di qualifica, di maturità e di abilitazione; tassa di rilascio dei relativi diplomi. Come detto le più recenti norme hanno limitato l'applicazione di questo regime di tassazione ai soli iscritti agli ultimi due anni dei corsi. Lo stesso articolo 200 prevede comunque un regime di dispensa dalle tasse scolastiche che trova applicazione per merito, per motivi economici, e per appartenenza a speciali categorie di beneficiari. L'articolo 4, quindi, avrebbe dovuto precisare che il nuovo regime di esonero si applica fermo restando quanto previsto dalle norme contenute nei commi da 5 a 10 del predetto articolo del d.l.vo 297 e quindi in assenza di motivi che già consentono – con un'ampia casistica – l'applicazione della dispensa. Altrimenti si dovrebbe considerare abrogata la normativa pregressa – che è certamente in gran parte inapplicabile riguardando situazioni che non possono più verificarsi ma che per alcune categorie (per esempio i figli di caduti per causa di servizio o di lavoro, di mutilati o invalidi per causa di servizio o di lavoro, di ciechi civili) potrebbe trovare ancora una attuale e precisa applicazione.

I tempi di attuazione

Solo due degli adempimenti previsti dal decreto legislativo prevedono un preciso termine di attuazione: l'emanazione del decreto ministeriale per il potenziamento della carta dello studente (60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto 63 e quindi entro il 29 luglio 2017) e l'emanazione, nello stesso termine, del decreto ministeriale di costituzione della Conferenza nazionale per il diritto allo studio. Non è stabilito, invece, uno specifico termine per l'emanazione dei decreti ministeriali attraverso i quali saranno determinati annualmente l'ammontare degli importi erogabili per la singola borsa di studio, le modalità per la richiesta del beneficio e per l'erogazione delle borse di studio, nonché il valore dell'ISEE per l'accesso alla borsa di studio e le fasce ISEE sulla base delle quali si procederà ad individuare gli studenti che potranno essere esonerati dalle tasse scolastiche.

Si applicheranno a decorrere dall'anno scolastico 2018-2019, per gli alunni iscritti alle quarte classi della scuola secondaria di secondo grado, e dal 2019-2020 per gli iscritti alle classi quinte, le disposizioni che consentiranno l'esonero totale o parziale dalla corresponsione delle tasse scolastiche. Per quanto riguarda l'erogazione dei servizi individuati dall'articolo 2 del decreto si prevede che lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, abbiano l'onere permanente di programmare gli interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti.

La conferenza nazionale per il diritto allo studio

Mi limito a segnalare l'istituzione di questo organismo che opererà presso il MIUR e che avrebbe dovuto essere costituita entro il 30 luglio 2017 (ma anche in questo caso i termini prescritti dal decreto 63 sono stati disattesi). I suoi compiti (monitoraggio sull'attuazione del decreto legislativo, espressione di pareri, elaborazione di proposte e redazione triennale di un rapporto sul diritto allo studio, segnalazione di proposte per il potenziamento della Carta dello studente e su ulteriori benefici erogabili a livello regionale) richiedevano la nascita di un'ulteriore struttura la cui composizione (che risparmio di descrivere in questa sede) ne rende

già a prima vista problematico il funzionamento. I suoi rappresentanti dovrebbero, senza compensi, rimborsi spese o altri emolumenti, procedere ad adempimenti che richiedono una costante attenzione sul campo, oltre che riflessioni ed elaborazioni che implicano a loro volta un confronto costante per poter fornire, nella convocazione, prevista come almeno annuale, da parte del Ministro, un contributo fattivo sulla materia?

Brevi considerazioni finali

La cornice costruita dal decreto 63 contiene molte immagini attraenti, che tuttavia sbiadiscono mano a mano che ci si addentra nei meccanismi di attuazione degli strumenti legislativi. In primo luogo manca un vero piano di investimenti che renda realizzabili, e a lungo termine, gli effetti annunciati dal provvedimento, tanto che l'ultimo articolo stabilisce che all'attuazione del decreto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Quei maggiori oneri che comunque si verificheranno (tasse scolastiche, libri di testo, scuola in ospedale e istruzione domiciliare, borse di studio) trovano una specifica copertura attingendo al Fondo per la buona scuola, tranne per la scuola in ospedale, la cui fonte di finanziamento viene indicata nell'autorizzazione di spesa per la realizzazione dell'autonomia (legge 440/1997).

Molto di quanto previsto dal decreto si potrà realizzare soltanto se i soggetti istituzionali chiamati alla sua applicazione avranno non solo competenze ma risorse, finanziarie ed umane, disponibili. Come la saggezza popolare – ormai soffocata dalle esigenze di immagine – insegna, le nozze con i fichi secchi non danno risultati concreti, e quindi le aspettative che pure si possono trarre dai contenuti del d.l.vo 63/2017 potrebbero essere gravemente deluse (e constatare la mancata adozione, fino ad ora, dei decreti di attuazione di molte delle norme solleva fondati dubbi sulla capacità dell'Amministrazione di dare seriamente corpo ad un così pur importante disegno).

Testo tratto da Notizie della scuola 5/2017.