

## COMMISSIONI RIUNITE

### VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per favorire la funzionalità e la continuità didattica nelle scuole situate nei territori a bassa densità demografica, nei territori di montagna e nelle piccole isole. C. 353 Pes ( <i>Esame e rinvio – Nomina di un Comitato ristretto</i> ) .....	21
---	----

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 4 marzo 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GALAN – Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Roberto Reggi.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

**Disposizioni per favorire la funzionalità e la continuità didattica nelle scuole situate nei territori a bassa densità demografica, nei territori di montagna e nelle piccole isole.**

**C. 353 Pes.**

*(Esame e rinvio – Nomina di un Comitato ristretto).*

Le Commissioni riunite iniziano l'esame del provvedimento.

Giancarlo GALAN, *presidente*, avverte che è stato richiesto che la pubblicità dei lavori dell'odierna seduta delle Commissioni sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Mara CAROCCI (PD), *relatore per la VII Commissione*, ricorda che le Commissioni riunite VII e XI si trovano, nella seduta odierna, ad esaminare la proposta di legge n. 353, Pes e altri, recante disposizioni per favorire la funzionalità e la continuità didattica nelle scuole situate nei territori a bassa densità demografica, nei territori di montagna e nelle piccole isole. Sottolinea che la proposta di legge intende assicurare il pieno diritto allo studio, come sancito dagli articoli 33 e 34 della Costituzione. Come riporta la relazione illustrativa al provvedimento in esame, segnala che gli alunni e gli studenti che risiedono in zone geograficamente disagiate sono sfavoriti da tale condizione: la continuità didattica, il successo formativo e le pari opportunità sono difficili, a volte impossibili, se per lunghi periodi, come succede spesso, gli studenti restano senza docenti e senza personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), nell'attesa che qualcuno accetti l'incarico nelle scuole in cui sono iscritti. Occorre pertanto incentivare il personale scolastico ad accettare incarichi di insegnamento in quelle sedi e a permanervi, favorendo i residenti e incenti-

vando quei docenti che scelgono di insegnare in sedi davvero svantaggiate, pur non essendovi residenti e prestandovi effettivamente il servizio. Alcuni diritti non sono « regionalizzabili » e questa deve essere la logica di una riflessione sul sistema nazionale di diritto allo studio, che riaffermi l'importanza dell'universalità dell'accesso all'istruzione, anche per lo sviluppo del Paese. Rileva che la presente proposta di legge affronta quindi i problemi del dimensionamento scolastico, ed è finalizzata all'elaborazione di parametri specifici per queste realtà territoriali, che sono altrimenti a rischio di spopolamento e di isolamento. Evidenza quindi che come è noto, l'Italia è costituita, per gran parte del suo territorio, da piccoli comuni, ove risiedono più di dieci milioni di abitanti, ma, in futuro, tali territori potrebbero perdere molta parte della popolazione, anche per il rischio che si profila di tagli di classi e di chiusure di diversi plessi scolastici.

Ricorda che, nella scorsa legislatura, le medesime Commissioni riunite VII e XI avevano elaborato, in sede referente, un testo unificato recante appunto « Disposizioni per favorire la funzionalità didattica delle scuole nei territori montani e nelle isole », simile a quello oggi in esame, risultante dalle proposte di legge C. 4093 Siragusa, C. 4995 Pes e C. 5268 Siragusa. Tale testo unificato non ha terminato il suo iter prima della fine della legislatura. Nello specifico dell'articolato, segnala che l'articolo 1 del progetto di legge in esame indica le finalità del provvedimento. Si dispone quindi che, al fine di garantire il diritto allo studio e alle pari opportunità, come previsto dagli articoli 33 e 34 della Costituzione, di salvaguardare la continuità territoriale, di assicurare parità di trattamento a tutti i minori, nonché di garantire l'obbligo di istruzione e la qualità del sistema scolastico — anche nei territori geograficamente svantaggiati e in quelli a bassa densità demografica — la proposta di legge in esame riconosca e valorizzi le scuole di montagna e delle piccole isole, nonché le scuole dei territori a bassa densità demografica, definite ai

sensi dell'articolo 2 della medesima proposta. Con riferimento al successivo articolo 2, esso individua le istituzioni scolastiche destinatarie degli interventi, prevedendo che, ai fini della presente proposta di legge, per scuole di montagna si intendano i plessi scolastici situati oltre 1.000 metri sul livello del mare e che distino più di 20 chilometri da un centro abitato ove è presente il medesimo ordine e grado di scuola e che, per scuole delle piccole isole, si intendano i plessi scolastici situati nelle isole minori. Si precisa poi che, per le scuole dei territori a bassa densità demografica, si intendono i plessi scolastici situati in territori che presentano una densità di popolazione inferiore a 80 abitanti per chilometro quadrato. Illustra quindi l'articolo 3, che indica gli interventi a favore delle scuole di montagna e delle piccole isole. Si prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca destini agli istituti scolastici un finanziamento per l'acquisto di sussidi didattici e per l'installazione di nuove tecnologie informatiche e telematiche, da destinare alle scuole di montagna e delle piccole isole. Ai predetti fini è iscritto annualmente, nel bilancio dello Stato, uno stanziamento pari alle necessità rilevate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Sottolinea che all'articolo 7 sono riportate alcune deroghe alla disciplina vigente. Si prevede quindi che, al fine di garantire il diritto allo studio e pari opportunità a coloro che vivono nelle località di montagna e nelle piccole isole, nonché nei territori a bassa densità demografica, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1 della proposta di legge in esame, per le scuole di cui all'articolo 2 della stessa siano ammesse deroghe a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, recante norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 119, concernente il regolamento

recante disposizioni per la definizione dei criteri e dei parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative statali, a norma dell'articolo 64, commi 2, 3 e 4, lettera e) del medesimo decreto-legge n. 112 del 2008. Precisa, poi, che le predette deroghe sono individuate in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sentiti i sindaci dei comuni interessati. È inoltre prescritto che, alle scuole di cui all'articolo 2 del provvedimento in esame non si applichi quanto previsto dall'articolo 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri e che le deroghe siano individuate in sede di Conferenza unificata. A quest'ultimo proposito, segnala che il predetto articolo 4 della legge n. 183 del 2011, ai commi 69 e 70, ha novellato l'articolo 19 del decreto-legge n. 98 del 2011, che è intervenuto in materia di dimensionamento della rete scolastica. Aggiunge che l'articolo 8 reca la copertura finanziaria del provvedimento, prevedendosi che, all'onere derivante dall'attuazione della proposta di legge in esame, si provveda a carico degli stanziamenti relativi alla copertura della spesa per il personale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Al riguardo segnala che – come evidenziato dalla documentazione predisposta dagli uffici –, bisognerebbe valutare l'opportunità di indicare, con maggiore precisione, le modalità di copertura finanziaria. Inoltre, la suddetta disposizione di cui all'articolo 8 – secondo la quale alla copertura dell'onere si provvede a valere su risorse già stanziare – appare in contrasto con quanto disposto dall'articolo 3, comma 2 del provvedimento in esame, nella parte in cui è previsto che, ai fini del reperimento delle risorse ivi indicate per interventi a favore delle scuole di montagna e delle piccole isole, si provvede iscrivendo annualmente nel bilancio statale uno stanziamento pari alle necessità rilevate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'articolo 9, infine, prevede che gli incentivi a favore della continuità didattica, di cui all'articolo 5 del presente provvedimento, siano oggetto di apposita contrattazione sindacale. Per ulteriori approfondimenti rinvia alla documentazione predisposta dagli uffici.

Antonella INCERTI (PD), *relatore per la XI Commissione*, segnala che l'articolo 4 concerne l'organico delle scuole di montagna e delle piccole isole e dei territori a bassa densità demografica. È quindi previsto che, al fine di assicurare la stabilità dell'organico del personale, nelle scuole di montagna, delle piccole isole e dei territori a bassa densità demografica sia costituito l'organico funzionale d'istituto e che esso sia aggiornato periodicamente, in base al numero delle iscrizioni calcolate nell'arco di almeno tre anni consecutivi. Segnala inoltre che l'articolo 5 della proposta di legge in esame è relativa agli incentivi a favore della continuità didattica. Viene quindi disposto che al personale direttivo, docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario di ruolo che fa espressa richiesta di servizio nelle scuole di cui al precedente articolo 2, comma 1, e che dimostri di possedere la contestuale residenza e l'abituale dimora nei territori in cui tali scuole sono situate, sia attribuita la precedenza di nomina nell'ordine delle rispettive graduatorie, nei trasferimenti, nei passaggi di cattedra e negli incarichi a tempo indeterminato. È precisato, poi, che gli incarichi a tempo determinato per le scuole di ogni ordine e grado – di cui sopra – abbiano durata triennale. È inoltre specificato che al personale direttivo, docente e ATA assunto a tempo determinato con il vincolo della triennialità o a tempo indeterminato e non residente, che presti effettivamente servizio in modo continuativo nelle scuole di montagna e delle piccole isole e dei territori a bassa densità demografica, siano riconosciuti i seguenti ulteriori incentivi: indennità per sede disagiata a titolo di indennizzo per sopperire ai

costi degli alloggi e al disagio lavorativo; equiparazione ai residenti circa il diritto alla riduzione del costo del biglietto dei trasporti marittimi e terrestri, ove applicato. Si dispone, infine, che il servizio effettivamente prestato, in modo continuativo, dal personale docente con contratto di lavoro a tempo determinato, assegnato a pluriclassi nelle scuole di ogni ordine e grado, di cui al citato articolo 2, comma 1, sia valutato in misura doppia. Segnala, infine, che l'articolo 6 prevede che, al fine di assicurare la tempestività della sostituzione dei docenti assenti nelle scuole di cui all'articolo 2, comma 1, nel caso si debba ricorrere a supplenze temporanee, limitatamente alle supplenze di durata non superiore a un mese, sia assicurata la precedenza assoluta ai docenti che dimostrino di possedere la contestuale residenza e l'abituale dimora nel territorio nel quale è conferita la supplenza; tali supplenze non sono prorogabili.

Caterina PES (PD) sottolinea come la presente proposta di legge risponda al diritto di cittadinanza che si manifesta, in particolare, con l'attribuzione del diritto all'istruzione. Ricorda, quindi, come vi siano territori nei quali sia molto difficile accedere a questo diritto. Precisa, quindi, che, ad esempio, nelle piccole isole, nel caso vi siano forti mareggiate, vi è una grossa difficoltà ad aprire gli istituti scolastici, in quanto i docenti ed il restante personale non riescono a raggiungere il luogo di lavoro: ciò comporta una diminuzione dell'offerta formativa per gli studenti di talune località svantaggiate. Apprezza, quindi, particolarmente la disposizione di cui all'articolo 5 del provvedimento in esame, che prevede che gli incarichi a tempo determinato per le scuole di ogni ordine e grado nei territori svantaggiati oggetto della presente iniziativa legislativa abbiano durata triennale. Auspica, quindi, che vi sia grazie all'iniziativa oggetto dell'esame odierno, un incremento da parte del MIUR dell'utilizzo di strumenti informatici, che favorisca la multimedialità nelle scuole. Precisa, infine, che le misure previste nella proposta di

legge C. 353, a sua prima firma, tendono a contrastare la dispersione scolastica, dietro alla quale vi sono sempre forme di emarginazione sociale e civile.

Silvia CHIMIENTI (M5S) ribadisce, anche a nome del gruppo M5S, la necessità di leggi specifiche e non di deroghe per le scuole della montagna e dei territori a bassa densità demografica. Rileva infatti che va riconosciuto alle scuole dei comuni montani il ruolo di presidio culturale sul territorio e che, di conseguenza, occorre garantire un'istruzione di qualità. La scuola, nei comuni di montagna, è indubbiamente l'istituzione più vicina ai cittadini, e svolge la fondamentale funzione di determinarne l'aggiornamento e la crescita in termini culturali; proprio per questo motivo occorre intervenire a livello legislativo, con una disciplina *ad hoc* che prenda atto della inequivocabile specificità delle istituzioni scolastiche di queste aree e che se possibile modifichi quanto attualmente in vigore. Si riferisce innanzitutto al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009 che ha innalzato il parametro del numero di alunni necessari per l'attivazione delle classi nei territori montani e a bassa densità demografica, passando da 15 a 18 alunni, per la possibile richiesta della sezione per la scuola dell'infanzia, e dai 6 alunni ai 10 per la costituzione della classe nella scuola primaria. Rileva che l'innalzamento indicato, in zone in cui i numeri sono esigui – ed è il caso delle zone montane –, determina inevitabilmente un proliferare di pluriclassi uniche e un conseguente impoverimento nella qualità della didattica, oltre a un incremento delle difficoltà nell'insegnamento che rende estremamente difficile la gestione delle dinamiche e delle problematiche proprie dei gruppi di classe.

Aggiunge che le specificità delle zone montane sono dunque passate in secondo piano con il generale proliferare delle pluriclassi in tutti i territori. Per questo motivo, ritiene necessario abbassare il parametro di costituzione della pluriclasse nelle scuole dei comuni montani, per evitare il fenomeno ricorrente della creazione

di pluriclassi comprendenti alunni di età diverse. Allo stesso modo, è necessario abbassare il numero minimo di alunni per classe – attualmente fissato a 10 per i comuni montani –, portandolo almeno a 6-8 alunni. Ritiene, infine, che occorra valutare l'attivazione di sezioni per la scuola dell'infanzia con numero di 10 alunni nei comuni montani come previsto dal decreto ministeriale n. 176 del 1997. Condivide la volontà di perseguire la « continuità » pluriennale degli insegnanti nelle scuole di montagna, legando la concessione di punteggi aggiuntivi ad una effettiva continuità di servizio, secondo criteri da concordare tra le parti sociali. Ritiene, insomma, che tutte le misure introdotte dalla proposta di legge in esame siano assolutamente condivisibili, ma che altri interventi possano essere promossi. Si riferisce, in particolare, alla necessità di prevedere investimenti nella formazione dei docenti che insegnano nelle pluriclassi. I percorsi di formazione indicati devono essere finalizzati a garantire un insegnamento di qualità, oltre a condizioni adeguate per l'innovazione didattica in un contesto, qual è quello delle pluriclassi, che crea enormi problemi di organizzazione e di conduzione delle attività didattiche. Partendo dal presupposto che ogni classe ha il suo programma, ritiene infatti che le pluriclassi richiedono una articolata gestione dei tempi, con notevoli difficoltà per gli insegnanti ed una considerevole riduzione degli spazi di protagonismo degli allievi in ogni singola lezione. Proprio per i motivi indicati, evidenzia che investire nella formazione dei docenti appare doveroso.

Luigi GALLO (M5S) invita a riflettere sulla previsione dell'articolo 5 della proposta di legge in esame che attribuisce ai docenti – che abbiano la residenza nel territorio nel quale è collocato l'istituto scolastico – la priorità nella assunzione di supplenze temporanee. Tale previsione potrebbe infatti configurare con il principio del merito, ove un insegnante con maggiori

titoli ed esperienza volesse aspirare ai medesimi incarichi.

Tamara BLAŽINA (PD) rileva come, negli ultimi anni, ci sia stata grande difficoltà nell'insegnamento in scuole presenti in aree disagiate, anche in riferimento ad aree con minoranze linguistiche riconosciute in Italia. Si riferisce, in particolare, alla minoranza slovena presente nel Friuli-Venezia Giulia, dove si è acuito il problema delle cosiddette pluriclassi, già ricordato nel corso della discussione del provvedimento in esame. Aggiunge che nel territorio dal quale proviene, anche il friulano è considerata una lingua veicolare, con un particolare approccio di insegnamento da parte dei docenti.

Maria COSCIA (PD) alla luce dell'articolato dibattito svolto, riterrebbe opportuno proseguire l'esame del provvedimento in Comitato ristretto.

Le deputate Mara CAROCCI (PD), *relatore per la VII Commissione*, e Antonella INCERTI (PD), *relatore per la XI Commissione*, si dichiarano favorevoli alla costituzione di un Comitato ristretto, per il seguito dell'esame del provvedimento in discussione.

Giancarlo GALAN, *presidente*, alla luce della proposta dei relatori, propone la costituzione di un Comitato ristretto per la prosecuzione dell'esame del provvedimento in oggetto.

Le Commissioni deliberano, quindi, di costituire un Comitato ristretto, riservandosi il presidente di nominarne i componenti sulla base delle designazioni dei gruppi.

Giancarlo GALAN, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.20.**