CAMERA DEI DEPUTATI N. 578

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata ASCANI

Disposizioni per il contrasto della dispersione scolastica e in materia di reclutamento del personale docente della scuola dell'infanzia e della scuola primaria

Presentata il 7 maggio 2018

Onorevoli Colleghi ! — Oggi la povertà economica è spesso legata anche a una condizione di povertà educativa: le due si alimentano reciprocamente e si trasmettono da una generazione all'altra. Secondo l'ISTAT sono più di 1 milione (ovvero il 10 per cento del totale) i bambini in stato di povertà e senza istruzione: più aumenta la povertà economica, più cresce la povertà educativa. Le conseguenze di tale « impoverimento » sono evidenti e si misurano con i livelli delle competenze, che purtroppo (in media) sono molto bassi: quasi il 20 per cento dei quindicenni non raggiunge la soglia minima in lettura, il 25 per cento in matematica, mentre il tasso di dispersione scolastica è al 13,8 per cento (cioè circa 4 punti percentuali in più rispetto alla soglia minima fissata dall'Unione europea). Inoltre, si registrano profonde differenze territoriali: secondo *Save The Children*, l'offerta di qualità nella scuola si misura innanzitutto attraverso il numero di classi che garantiscono il tempo pieno, considerandolo in riferimento sia al numero di ore per le attività didattiche, sia a quello per le attività extra-curricolari (musica, teatro, sport e altro), e per il sostegno ai bisogni educativi speciali. Se analizziamo questo aspetto, in media circa il 70 per cento delle classi della scuola primaria non offre il tempo pieno. Solo la Basilicata vanta un'offerta di poco superiore al 50 per cento, mentre in Molise, Sicilia, Campania, Abruzzo e Puglia più dell'80 per cento delle classi non garantisce l'orario lungo.

Combattere la povertà educativa e la dispersione scolastica deve essere, dunque, una delle priorità nazionali, perché questa è la base per combattere le altre povertà: da qui partono le disuguaglianze, così come le opportunità. L'abbandono e la dispersione hanno conseguenze negative non solo sulle vite dei singoli, ma arrecano danno

complessivo alla società, comportano una perdita economica per l'intero Paese in termini di PIL e minano la coesione territoriale e sociale. Si tratta di fenomeni che vanno contrastati con forza, perché dove la dispersione è alta vuol dire che non sono garantite a sufficienza pari opportunità ai ragazzi. In molti contesti urbani, dunque, le scuole rappresentano un presidio di legalità, un punto di riferimento e di aggregazione, il luogo del possibile riscatto per tanti giovani. La scuola, con ancora più forza in queste realtà, deve essere lo strumento fondamentale con cui dare attuazione all'articolo 3 della Costituzione, favorendo la rimozione degli « ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ». Infatti, le aree del Paese dove l'istruzione è migliore hanno saputo rispondere in maniera più efficace alla crisi: quanto più il livello di istruzione e formazione è elevato, tanto inferiore è il numero dei soggetti che non hanno un'occupazione. Nella stessa misura, tanto più il livello di istruzione è alto, tanto minore è la probabilità di vivere in condizioni di povertà e disagio sociale. Per questo la scuola deve essere messa nelle condizioni di diventare un reale agente di cambiamento e mobilità sociale, in grado di fornire un'educazione inclusiva e di qualità estesa a tutto il territorio e che garantisca opportunità di apprendimento per tutti.

Esiste un legame tra povertà minorile e fallimento formativo precoce. Certamente non è l'unico fattore ad influire sulla dispersione: un altro elemento determinante è rappresentato dalle scarse competenze conseguite dagli studenti.

I dati rilevano, dunque, che la nostra scuola non è ancora inclusiva poiché i tassi elevati di abbandoni scolastici, la carenza di competenze e i livelli non adeguati di conoscenza spesso coincidono con le aree più povere del nostro Paese, quelle dove maggiore è la povertà e minore l'accesso servizi come biblioteche, musei, attività sportive, servizi per la prima infanzia e fruizione digitale.

La scuola, quindi, deve essere messa nelle condizioni di svolgere un ruolo più attivo nelle periferie, combattendo il disagio e l'esclusione, ricostruendo comunità e offrendo nuove opportunità di crescita.

Nel 2014 la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha svolto un'indagine conoscitiva sull'insieme dei processi che caratterizzano la dispersione scolastica e sulle strategie per contrastarla, concentrandosi, in particolare, sulla prevenzione del fenomeno e sugli aspetti relativi all'inclusione. Gli indirizzi forniti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per contrastare tale fenomeno consistono in tre linee di azione: costanza nel tempo delle azioni e coordinamento tra i promotori delle politiche, nonché valutazione dei risultati; approccio basato sulle competenze di base e personalizzazione degli apprendimenti; alleanze tra scuola, territorio, famiglia, agenzie educative.

Tra il 2013 e il 2017 sono stati promossi una serie di interventi che vanno proprio in questa direzione: sostenere la lotta alla dispersione scolastica e favorire un potenziamento del ruolo della scuola nelle aree dove più evidenti sono le disuguaglianze socio-economiche. Come ha detto bene l'allora Ministra Fedeli per presentare il documento della Cabina di regia contro la dispersione: « abbiamo già cominciato ad investire su questi temi a partire dagli 840 milioni di euro di fondi PON che abbiamo messo a disposizione per una scuola più aperta, inclusiva, innovativa. Un grande investimento che riguarda le competenze delle studentesse e degli studenti, pensato nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Abbiamo investito sull'edilizia scolastica, parliamo di oltre 9 miliardi di euro, perché siamo convinti che migliorare le infrastrutture non è solo una questione, fondamentale, di sicurezza ma un importante fattore abilitante di un'esperienza didattica moderna e al passo con i tempi. Abbiamo messo oltre 1 miliardo, con la riforma della scuola, sul Piano nazionale

scuola digitale per costruire una didattica nuova nelle diverse discipline, più attrattiva. Abbiamo investito sull'alternanza scuola-lavoro, una scelta coraggiosa che apre alle studentesse e agli studenti l'opportunità di fare una esperienza nel mondo del lavoro, di capirne l'organizzazione, di vivere in un ambiente diverso da quello scolastico e sviluppare competenze differenti da quelle tradizionalmente scolastiche. E stiamo rafforzando i servizi per l'infanzia grazie alla creazione, per la prima volta, di un sistema nazionale integrato da 0 a 6 anni. Infine, approvando il reddito di inclusione abbiamo stabilito che l'erogazione dei sussidi alle famiglie venga vincolata alla effettiva frequenza scolastica di ragazze e ragazzi ».

Per questo la proposta di legge prevede un nuovo intervento attraverso cui le scuole potranno, nell'ambito dell'autonomia loro concessa, procedere all'allungamento del tempo scuola nella scuola primaria, alla trasformazione di sezioni della scuola dell'infanzia funzionanti a tempo ridotto in sezioni funzionanti a tempo normale, all'allungamento degli orari di funzionamento delle sezioni di scuola dell'infanzia oltre le 40 ore settimanali e alla riduzione del numero di alunni per classe (sezione).

Inoltre, in ragione degli annosi problemi legati al reclutamento degli insegnanti nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, si prevede una fase transitoria che sani le questioni aperte. Infatti, una serie di sentenze amministrative ha concesso l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento (GAE) di alcuni diplomati magistrali che ritenevano che il loro titolo abilitante desse anche la possibilità di accedere alle graduatorie che danno diritto al ruolo e non solo alle supplenze. Per dirimere la questione è intervenuto il Consiglio di Stato, il cui massimo organo è costituito dall'adunanza plenaria, che ha stabilito in via definitiva che il diploma magistrale conseguito entro il 2001/2002 non è un titolo sufficiente per l'inserimento nelle GAE che danno diritto all'accesso al ruolo (contratto a tempo indeterminato). Stiamo parlando di un organo giurisdizionale di rilievo costituzionale che ha funzioni consultive e, appunto, giurisdizionali e che è giudice speciale amministrativo, in posizione di terzietà rispetto alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione.

Il testo unico che contiene tutte le disposizioni legislative in materia di scuola stabilisce che il reclutamento dei docenti si basa per una metà sullo scorrimento delle graduatorie concorsuali di merito e per l'altra metà sullo scorrimento delle graduatorie permanenti trasformate nel 2007 in GAE.

Alle graduatorie di merito (GM) possono accedere i vincitori di concorso mentre alla GAE possono accedere i docenti in possesso di determinati requisiti.

Il diploma magistrale costituiva titolo per l'inserimento nelle GAE solo se accompagnato dall'idoneità concorsuale sino al concorso 1999/2000 e da un titolo di idoneità conseguito attraverso procedure riservate, che negli anni sono state previste per i diplomati magistrali con almeno 360 giorni di servizio.

La laurea in scienze della formazione primaria (SFP) costituisce titolo di accesso alle GAE solo per gli iscritti ai percorsi entro l'anno accademico 2007/2008. È stata prevista una fascia aggiuntiva per chi abbia conseguito il titolo di laurea entro l'anno accademico 2010/2011. Tutti gli altri laureati in SFP sono iscritti alle graduatorie d'istituto (GI), che danno diritto alle supplenze e a partecipare alle procedure concorsuali per titoli ed esami.

Anche i diplomati magistrali *ante* 2001/2002 hanno diritto ad essere inseriti nelle GI poiché il titolo conseguito è considerato a tutti gli effetti abilitante.

Quindi, sia i diplomati che i laureati in SFP possono ottenere le supplenze e partecipare al concorso che consente di accedere al ruolo. Questo secondo le disposizioni di legge. L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in questo senso, ha confermato quanto previsto dalle norme. Tuttavia, nel corso di questi anni migliaia di diplomati magistrali che hanno fatto ricorso sono stati inseriti (con riserva e quindi in attesa del pronunciamento decisivo) nelle GAE ed alcuni sono stati assunti.

Per queste ragioni, la proposta di legge definisce una fase transitoria che tiene insieme le esigenze dei precari storici che hanno vinto un concorso venti anni fa e ancora aspettano il ruolo, dei laureati che hanno studiato anni per entrare in classe, degli abilitati di II fascia e dei giovani che vorranno fare questo lavoro. Con il decreto legislativo n. 59 del 2017 è stato realizzato un nuovo modello di formazione iniziale e di reclutamento per la scuola secondaria: in tal senso, si ritiene necessario stabilire un modello simile per la scuola primaria e dell'infanzia che tenga conto del servizio e dei titoli.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Finalità).

1. Al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e della povertà educativa, soprattutto nelle aree a maggiore rischio sociale, le scuole, nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta, procedono al prolungamento dell'orario del servizio scolastico nella scuola primaria, alla trasformazione di sezioni della scuola dell'infanzia funzionanti a tempo ridotto in sezioni funzionanti a tempo normale, al prolungamento degli orari di funzionamento delle sezioni di scuola dell'infanzia oltre le 40 ore settimanali e alla riduzione del numero di alunni per classe.

ART. 2.

(Organico dell'autonomia).

1. Per realizzare le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge, l'organico dell'autonomia, previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge 13 luglio 2015, n. 107, è incrementato di 6.250 unità per ciascuno degli anni scolastici 2018/2019, 2019/2020 e 2020/2021.

2. I posti di cui al comma 1 possono inoltre essere destinati, da parte degli uffici scolastici regionali, all'istituzione di nuove sezioni di scuola dell'infanzia statale.

3. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede, con proprio decreto da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, a ripartire i posti di cui al comma 1 tra scuola primaria e scuola dell'infanzia, prevedendo che il 30 per cento dei posti sia destinato alla scuola dell'infanzia.

ART. 3.

(Riorganizzazione del sistema di reclutamento per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria).

1. Al fine di stabilizzare il personale ed assicurare la continuità didattica, anche in relazione a quanto stabilito dalla sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 11 del 20 dicembre 2017, sono istituite graduatorie di merito regionali (GMR) sia per la scuola dell'infanzia che per la scuola primaria.

2. Alle GMR accedono, previo superamento di una prova orale selettiva, i laureati in scienze della formazione primaria e i diplomati magistrali con titolo conseguito entro il l'anno accademico 2001/2002 che abbiano svolto almeno tre anni di servizio negli ultimi otto anni scolastici.

3. Gli aspiranti che abbiano superato la prova orale sono collocati in graduatoria a seguito di valutazione dei titoli posseduti e del punteggio ottenuto nello svolgimento della prova orale, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) alla prova orale è riservato il 40 per cento del punteggio complessivo attribuibile;

b) nella valutazione dei titoli culturali posseduti è opportunamente valorizzato il possesso della laurea in scienze della formazione primaria.

4. Le GMR sono utilizzate per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato, dopo aver fatto ricorso alle graduatorie ad esaurimento, destinando a tali procedure di assunzione il 50 per cento dei posti annualmente disponibili e fermo restando che l'altro 50 per cento è destinato allo scorrimento delle graduatorie di merito del concorso.

5. I docenti assunti in base alle procedure previste dal presente articolo sono sottoposti a un periodo di formazione e di prova ai sensi di quanto stabilito dai commi 115 e seguenti dell'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107.

ART. 4.

(Anno di prova).

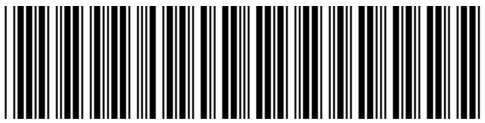
1. L'anno di prova eventualmente superato, alla data di entrata in vigore della presente legge, è considerato valido ai fini dell'immissione in ruolo a seguito di scorrimento delle GMR.

ART. 5.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



18PDL0011040