

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1367

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ORRICO, CHERCHI, AMATO, CASO

Disposizioni per il sostegno del diritto allo studio e per la prevenzione della dispersione scolastica

Presentata il 4 agosto 2023

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo studio è un diritto e, come tale, dev'essere garantito universalmente alle bambine e ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi in età scolastica. Un'istruzione adeguata e completa rappresenta uno degli strumenti più importanti per rendere finalmente concreta l'egualianza sostanziale tra cittadini, principio fondamentale garantito dalla nostra Carta costituzionale all'articolo 3, secondo comma, perché permette di compiere scelte consapevoli e di costruire un'esistenza dignitosa.

Tutti hanno, dunque, diritto all'istruzione ed è compito dello Stato garantirne l'effettività, così come sancito dall'articolo 34 della Costituzione, che recita: « La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso ».

I settori della conoscenza rappresentano il volano per il progresso di una società e, di conseguenza, l'investimento sull'istruzione scolastica dovrebbe essere la priorità di ogni Governo. Tuttavia, in Italia ciò non accade, così come mostrano i dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), che certificano una spesa pubblica per l'istruzione pari a circa il 4,1 per cento del prodotto interno lordo (PIL), a fronte di una media europea del 4,9 per cento, con le percentuali più alte registrate rispettivamente nella Svezia (6,7 per cento), nel Belgio (6,3 per cento) e nella Danimarca (6 per cento). Solo la Romania e l'Irlanda spendono meno dell'Italia (rispettivamente, 3,2 per cento e 3 per cento). Il ritardo rispetto al resto dell'Unione europea è evidente anche esaminando altri indicatori: come certificato da Eurostat, a fronte di una media UE del 20,7 per cento, la per-

centuale di adulti poco istruiti è del 37,3 per cento e la percentuale di giovani che hanno abbandonato precocemente gli studi è del 12,7 per cento, superiore alla media europea che si attesta al 9,7 per cento. Per entrambi gli indicatori l'Italia si trova al terzultimo posto nella graduatoria dei Paesi UE.

Tuttavia, i dati ci mostrano come l'Italia non sconti soltanto forti ritardi rispetto agli altri Stati europei, ma anche internamente tra le diverse aree geografiche del Paese. Secondo l'ISTAT, infatti, per quanto riguarda gli abbandoni scolastici vi è una distanza di 5,7 punti percentuali tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, dove l'incidenza raggiunge il 15,1 per cento. Tra le regioni, la percentuale più alta di giovani che abbandonano gli studi senza aver conseguito un titolo di scuola secondaria superiore si registra in Sicilia (18,8 per cento) e in Campania (16 per cento).

La dispersione scolastica è un fenomeno che raramente fa notizia, ma è uno strumento in grado di misurare il grado di uguaglianza ed equità presente in una determinata società. I giovani lasciano la scuola o la frequentano in maniera irregolare per mancanza di stimoli o per motivi socio-economici, quali l'originario stato di povertà della famiglia, il territorio di provenienza, le differenze culturali e di genere, nonché le incertezze delle prospettive occupazionali. La dispersione scolastica comporta un costo per lo Stato per quanto concerne le misure di protezione sociale e la criminalità, oltre alla minore ricchezza nazionale poiché l'investimento realizzato dallo Stato nei confronti delle ragazze e dei ragazzi che poi non terminano gli studi si traduce in minori risorse lavoro e, di conseguenza, in un minore sviluppo economico e una minore crescita del sistema Paese.

I dati in questo senso sono allarmanti: nel 2022 la quota di giovani che non lavorano e non studiano (cosiddetti NEET) sulla popolazione di età tra 15 e 29 anni è stimata al 19 per cento ed è più elevata tra le femmine (20,5 per cento) rispetto ai maschi (17,7 per cento), rischiando di aumentare ulteriormente quel *gap* generazio-

nale, culturale e salariale ancora troppo diffuso in Italia.

Inoltre, le già ampie divergenze registrate rischiano di aumentare nel corso dei prossimi anni a causa di alcuni fenomeni non direttamente legati al settore dell'istruzione ma che incidono su di esso come la denatalità, l'inflazione e la crisi economica.

Emerge, quindi, l'esigenza di intervenire con urgenza per offrire un'istruzione di qualità per tutti.

Il Governo Conte II aveva cercato di invertire la rotta, stanziando quasi 10 miliardi di euro per il solo comparto istruzione, il più grande investimento nella scuola degli ultimi trent'anni. Agli investimenti, però, bisogna affiancare interventi mirati. Per questo motivo, lo scopo della presente proposta di legge è quello di provare a combattere tali fenomeni non solo riportando l'istruzione al centro delle priorità della spesa pubblica, ma accompagnando tale spesa con politiche pubbliche dirette a garantire realmente e universalmente il diritto allo studio.

Sulla scia del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che costituisce il piano di investimenti più importante e cospicuo a livello di risorse destinate al nostro Paese dal dopoguerra ad oggi, la presente proposta di legge mira a garantire il diritto allo studio attraverso tre linee di intervento.

In primo luogo, è necessario sostenere le famiglie che devono sostenere economicamente i propri figli durante il percorso scolastico, acquistando libri, materiale di cancelleria e l'occorrente per poter ottenere un'istruzione di qualità. La normativa vigente in materia di diritto allo studio ai sensi dell'articolo 27, comma 1, della legge 23 dicembre 1988, n. 448, prevede che i comuni possano fornire gratuitamente i libri di testo per tutti gli alunni appartenenti a nuclei familiari con indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) fino a 35.000 euro annui. Inoltre, il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, all'articolo 2, ha indicato alcune prestazioni che devono essere erogate da Stato, regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, quali forme di agevolazione della mobilità per gli alunni delle scuole prima-

rie, servizi di mensa, fornitura di libri di testo e strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi. Ad integrazione di tale quadro, l'istituzione di una « dote educativa » prevista dalla presente proposta di legge rappresenta una misura fondamentale finalizzata a contrastare l'abbandono e la dispersione scolastica. Tale beneficio economico andrà infatti a vantaggio delle famiglie, in quanto quest'ultime potranno acquistare tutti i beni e i servizi scolastici ed extrascolastici necessari attraverso una carta personale, assegnata su richiesta alle studentesse e agli studenti residenti nel territorio nazionale e appartenenti a nuclei familiari con indicatore della situazione economica equivalente ISEE non superiore a 45.000 euro.

In secondo luogo, per garantire il successo formativo degli studenti che frequentano la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, è necessario estendere il tempo prolungato pomeridiano, prevedendo il conseguente servizio di mensa. Un'importante iniziativa in tale direzione è prevista nel PNRR, missione 4, componente 1, investimento 1.2 « Piano di estensione del tempo pieno e mense », a cui sono stati destinati circa 960 milioni di euro, di cui 400 finalizzati alla costruzione di mense. L'estensione del tempo pieno genera una serie di benefici nel medio-lungo periodo, come emerge da uno studio che riporta un effetto positivo dell'estensione degli orari scolastici sull'apprendimento dei bambini di fasce economiche più svantaggiate (Battistin e Meroni). Inoltre, alcuni studi dimostrano che l'aumento dell'orario scolastico nelle prime fasi educative porta a risultati scolastici migliori e a una minore probabilità di incappare in comportamenti rischiosi (Cascio, 2009). Infine, un recente studio quantifica che ogni anno di accesso al tempo pieno (rispetto al tempo normale) è associato a un aumento di reddito di circa cinque punti percentuali (Dominguez e K. Ruffini, 2016). Tuttavia, ad oggi a livello nazionale solo il 39 per cento delle scuole primarie è dotato di questo servizio ed esiste, ancora una volta, una profonda disuguaglianza territoriale: nel Sud e nelle Isole, la cui media è 21,6 per cento, nessuna

regione è sopra la media nazionale, mentre nel Nord, che detiene una media del 50,1 per cento, solo la regione Friuli Venezia Giulia è sotto la media. Alla luce di questi dati, occorre sanare queste disuguaglianze affiancando maggiori risorse pubbliche a quelle già allocate dal PNRR, al fine di garantire alle alunne e agli alunni della scuola primaria, nonché alle studentesse e agli studenti della scuola secondaria di primo grado, non rientranti negli obiettivi del PNRR, il diritto a godere del tempo pieno in maniera uniforme in tutto il territorio nazionale.

In terzo luogo, occorre rimettere al centro delle priorità di investimento la scuola quale comunità educante, soprattutto al fine di combattere la povertà educativa che, a causa della pandemia di COVID-19, si è largamente acuita nel nostro Paese. Le comunità educanti possono e devono diventare una misura strutturale di contrasto dell'abbandono scolastico e della povertà culturale, dove le studentesse e gli studenti possono vivere esperienze dirette di scoperta della comunità di riferimento, quali le discipline sportive, le competenze artistico-creative, l'educazione civica e professionale. In un momento storico in cui sono sempre più diffusi nei bambini e negli adolescenti problemi individuali legati alla depressione, alla violenza, alla carenza di un « clima » adatto alla crescita e all'apprendimento è necessario più che mai mettere a disposizione risorse per il territorio affinché vengano avviati progetti locali destinati a prevenire e a recuperare i fenomeni di vulnerabilità sociale.

La presente proposta di legge è composta da sette articoli divisi in tre capi. Nel capo I, composto da cinque articoli, sono presenti disposizioni in materia di istituzione della « dote educativa ». In particolare, l'articolo 1 istituisce un beneficio economico destinato alle studentesse e agli studenti del primo e del secondo ciclo di istruzione, appartenenti a nuclei familiari con ISEE non superiore a 45.000 euro, al fine di sostenere economicamente le famiglie durante il percorso educativo dei figli e di contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, nonché per prevenire e

contrastare l'abbandono e la dispersione scolastica. Gli articoli 2 e 3 definiscono i beneficiari della dote e l'utilizzo della stessa tramite una carta elettronica. L'articolo 4 reca disposizioni finanziarie per l'attuazione della dote educativa e l'articolo 5 reca disposizioni in materia di campagne informative. Nel capo II, l'articolo 6 reca disposizioni in materia di tempo pieno e mense scolastiche, istituendo nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un Fondo con una dotazione

pari a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024. Nel capo III, l'articolo 7 dispone in materia di comunità educante, istituendo nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un Fondo destinato ai comuni per promuovere patti educativi con le istituzioni scolastiche ed educative del territorio, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2023, di 20 milioni di euro per l'anno 2024 e di 20 milioni di euro annui dall'anno 2025.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ISTITUZIONE DELLA DOTE EDUCATIVA

Art. 1.

(Dote educativa)

1. Per garantire il diritto allo studio e alle pari opportunità di istruzione e formazione dei cittadini in tutto il territorio nazionale, a decorrere dall'anno scolastico 2023-2024, è istituita la dote educativa quale misura finalizzata al sostegno economico delle famiglie durante tutto il percorso educativo dei figli e al superamento delle diseguaglianze socio-culturali e territoriali, anche al fine di prevenire e di contrastare l'abbandono e la dispersione scolastica.

2. La dote educativa è un beneficio economico concesso su base annua, nel limite di spesa di cui all'articolo 4, tramite l'assegnazione di una carta elettronica nominale, di seguito denominata « Carta », dell'importo massimo di 500 euro, da utilizzare esclusivamente per le attività scolastiche ed extrascolastiche espressamente indicate all'articolo 3.

3. Le somme assegnate tramite la Carta non costituiscono reddito imponibile del beneficiario e non rilevano ai fini del computo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità di assegnazione, di registrazione e di gestione della Carta nonché l'importo della dote concessa nell'ambito delle risorse disponibili.

Art. 2.

(Beneficiari)

1. La dote educativa è concessa, su richiesta, alle studentesse e agli studenti re-

sidenti nel territorio nazionale iscritti e frequentanti le istituzioni scolastiche pubbliche del primo e del secondo ciclo di istruzione, appartenenti a nuclei familiari con ISEE non superiore a 45.000 euro.

Art. 3.

(Utilizzo della Carta)

1. La Carta è assegnata entro l'inizio dell'anno scolastico di riferimento ed è utilizzabile non oltre la fine del medesimo anno scolastico per l'acquisto di beni e servizi connessi alle attività scolastiche ed extrascolastiche.

2. In particolare, la Carta può essere utilizzata per:

a) l'acquisto di libri di testo, anche in formato digitale;

b) l'acquisto di materiale di cancelleria scolastica;

c) l'acquisto di prodotti e servizi di natura tecnologica a supporto dell'attività di studio e dello sviluppo delle competenze digitali degli studenti;

d) la partecipazione a iniziative coerenti con le attività individuate dalle singole istituzioni scolastiche nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa e sulla base delle priorità nazionali indicate nel piano nazionale di formazione;

e) lo svolgimento di attività culturali e artistiche nonché di pratiche musicali, sportive e di volontariato svolte anche in ambito extrascolastico.

3. Ai fini dell'utilizzo della Carta, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione e del merito, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita un'apposita sezione digitale del punto di accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione, denominata «La mia dote educativa», accessibile tramite applicazione su

dispositivi mobili. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità e le condizioni di accreditamento degli esercizi commerciali, degli enti o delle associazioni di categoria che forniscono i beni e i servizi di cui al comma 2. La Carta ha carattere individuale e può essere utilizzata presso gli operatori accreditati esclusivamente dal beneficiario registrato.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3 della presente legge, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo per la dote educativa, di seguito denominato « Fondo », con una dotazione pari a 3.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Con appositi provvedimenti normativi, nei limiti delle risorse di cui al primo periodo del presente comma, che costituiscono il relativo limite di spesa, si provvede a dare attuazione agli interventi ivi previsti. La dotazione del Fondo può essere rideterminata, fermo restando il limite della spesa complessivamente autorizzata dal presente comma. La gestione della misura è demandata al Ministero dell'istruzione e del merito, che effettua il monitoraggio trimestrale sull'andamento della spesa e, entro il mese successivo alla fine di ciascun trimestre, ne comunica i risultati al Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, anche in conto residui.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede:

a) quanto a 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per ciascun anno, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, 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 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero;

b) quanto a 3.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 5.

(Campagne informative)

1. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per la realizzazione di specifiche e periodiche campagne di informazione destinate ai potenziali beneficiari della Carta, attraverso tutti i canali del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale nonché i principali organi di stampa, al fine di diffondere le informazioni circa le modalità di assegnazione della Carta e l'utilizzo della piattaforma « La mia dote educativa ».

2. All'onere derivante dal comma 1, complessivamente valutato in 300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

CAPO II

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TEMPO PIENO E MENSE SCOLASTICHE

Art. 6.

(Graduale estensione del tempo prolungato)

1. Per contrastare l'abbandono e la dispersione scolastica e per garantire il successo formativo delle studentesse e degli studenti del primo ciclo di istruzione, è esteso, al fine di una graduale generalizzazione, il tempo prolungato pomeridiano ed è altresì garantito il servizio di mensa scolastica.

2. Al fine di dare concreta attuazione alle finalità di cui al comma 1, in aggiunta

alle risorse disponibili a legislazione vigente, ivi comprese le risorse relative alla missione 4, componente 1, investimento 1.2 « Piano di estensione del tempo pieno e mense » del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, un fondo con una dotazione di 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024.

3. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 28, sono stabiliti i criteri di attuazione e le modalità di ripartizione delle risorse del fondo di cui al comma 2.

4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

CAPO III

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMUNITÀ EDUCANTE

Art. 7.

(Fondo per il sostegno e lo sviluppo della comunità educante)

1. Per realizzare una scuola aperta quale laboratorio permanente di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per consentire un tempestivo ed efficace sostegno e sviluppo della comunità educante, anche al fine di prevenire e contrastare la dispersione scolastica, di promuovere reti di sussidiarietà e la corresponsabilità socio-educativa, di garantire il benessere educativo e psicologico della comunità scolastica, di collaborare con i docenti, con il personale ATA e con i genitori nelle relazioni con gli studenti, di potenziare le reti educative con gli enti locali, con gli enti del Terzo settore e con tutti i soggetti che agiscono negli ambiti educativi, è istituito, nello stato

di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, il Fondo per il sostegno e lo sviluppo della comunità educante, di seguito denominato « Fondo », con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2023, di 20 milioni di euro per l'anno 2024 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025.

2. Il Fondo di cui al comma 1 è destinato ai comuni per promuovere patti educativi con le istituzioni scolastiche ed educative del territorio. Ciascun patto educativo, sottoscritto dal comune e da una o più scuole del territorio comunale, o da più comuni e da più scuole appartenenti ai rispettivi ambiti comunali, supporta e potenzia le comunità educanti mediante la predisposizione e l'attuazione di uno o più progetti volti, attraverso l'intervento dell'educatore socio-pedagogico e del pedagogo, a prevenire e a recuperare i fenomeni di vulnerabilità sociale e di povertà culturale ed educativa, a garantire il benessere degli studenti, a ridurre l'abbandono scolastico precoce e la dispersione scolastica, nonché ad intervenire, attraverso l'intervento dello psicologo, nelle situazioni di disagio psicologico e di disturbo psico-emotivo.

3. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di applicazione della presente disposizione, i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo, i criteri per la predisposizione dei patti educativi e dei progetti di cui al comma 2.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 10 milioni di euro per l'anno 2023, in 20 milioni di euro per l'anno 2024 e in 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

PAGINA BIANCA



19PDL0049940