

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2588

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GALLO, BARZOTTI, BRESCIA, BRUNO, CATALDI, DEL SESTO, DI LAURO, LAPIA, LOREFICE, NESCI, PARENTELA, PENNA, PERANTONI, SARLI

Istituzione dei patti educativi di comunità per contrastare la povertà educativa e l'abbandono scolastico e per ridurre i fattori di disagio sociale e di devianza dei minori

Presentata il 14 luglio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — Uno dei fenomeni che incide negativamente sui minori che vivono in condizioni di disagio è la povertà educativa, che si manifesta quando il diritto di un giovane ad apprendere, formarsi, sviluppare capacità e competenze, coltivare le proprie aspirazioni e talenti è negato o compromesso, generando una vera e propria mancanza di opportunità educative, da quelle connesse alla fruizione culturale, al diritto al gioco, alle attività sportive. Tali circostanze incidono negativamente sulla crescita dei minori e colpiscono principalmente i bambini e gli adolescenti che vivono in contesti sociali svantaggiati, caratterizzati da disagio familiare, precarietà occupazionale e privazione materiale.

La povertà educativa incide su diversi aspetti, producendo i propri effetti sulle opportunità culturali e scolastiche, sulle relazioni sociali e sulle attività formative; pertanto, trattandosi di un fenomeno complesso, non è semplice darne una stima e analizzarne gli effetti. In Italia il 12,5 per cento dei minori di 18 anni di età è in condizioni di povertà assoluta. Di conseguenza, oltre 1,2 milioni di giovani vivono in una famiglia che non può sostenere le spese necessarie per condurre uno stile di vita da considerare accettabile e di questi quasi la metà vive nel Mezzogiorno.

Il disagio economico delle famiglie spesso si traduce in divario educativo. Analizzando i dati del *Programme for International Student Assessment* dell'Organizzazione

per la cooperazione e lo sviluppo economico elaborati dall'Università di Tor Vergata per *Save the Children* è possibile osservare come i ragazzi provenienti da famiglie più povere abbiano risultati molto inferiori ai coetanei nella lettura e in matematica. I dati dimostrano che il 24 per cento dei ragazzi provenienti da famiglie svantaggiate non raggiunge le competenze minime in matematica e nella lettura, rispetto al 5 per cento di coloro che vivono in famiglie agiate.

Osservando tale fenomeno si può notare come, purtroppo, le disuguaglianze economiche, educative, culturali e sociali si tramandino dai genitori ai figli. Ben il 61 per cento dei ragazzi di 15 anni di età, rientranti nel quartile socio-economico e culturale più alto, ha raggiunto un livello di competenze che gli consentirà un apprendimento lungo tutto il resto della vita. Questo valore si riduce al 26 per cento tra i ragazzi del quartile più basso. Gli effetti di tale fenomeno negativo sono confermati se si considera la mancanza di occasioni educative, culturali e sportive tra i minori: il 53 per cento non ha letto libri l'anno precedente, il 43 per cento non ha praticato sport e il 55 per cento non ha visitato musei o mostre.

Un altro fenomeno strettamente connesso alla povertà educativa è l'abbandono scolastico precoce, che colpisce giovani che lasciano gli studi dopo la scuola secondaria di primo grado senza conseguire ulteriori titoli di studio o qualifiche professionali. Per il sistema educativo nel suo complesso si tratta di un vero e proprio fallimento. La connessione maggiormente evidente con il fenomeno della povertà educativa è rappresentata dall'abbandono degli studi da parte di giovani che provengono per la maggior parte da contesti sociali difficili e da famiglie con difficoltà economiche. Le conseguenze sono tristemente intuibili: lasciare gli studi prima del tempo significa avere più difficoltà nel trovare un'occupazione stabile, con maggiori probabilità di ricadere nell'esclusione sociale.

Il fenomeno dell'abbandono scolastico si inserisce in quello più ampio della dispersione scolastica, che si manifesta in

diverse forme, spesso difficilmente osservabili e misurabili. Si pensi, ad esempio, alle interruzioni nel percorso di studi, all'evasione dell'obbligo di frequenza, ai ritardi e al vero e proprio abbandono prima della fine del ciclo formativo.

Uno degli obiettivi fissati dall'Unione europea in materia di istruzione è di non superare la percentuale del 10 per cento di giovani europei tra 18 e 24 anni di età che non abbiano conseguito il diploma superiore o una qualifica professionale.

Al riguardo, l'Italia è il quarto Paese in cui il fenomeno dell'abbandono scolastico produce maggiormente i suoi effetti negativi, dopo Malta, Spagna e Romania. Nonostante gli sforzi compiuti dal nostro Paese negli ultimi anni per ridurre gli abbandoni, la percentuale registrata nel 2009 era ancora elevata, pari al 19 per cento. Gli indicatori hanno successivamente subito una riduzione solo in parte soddisfacente, registrando una percentuale del fenomeno pari al 14 per cento nel 2017 e rimanendo ad oggi vicina a tale valore.

L'analisi desta maggiori preoccupazioni se si considera che nel centro-nord il dato è di circa il 10 per cento, mentre nel Mezzogiorno la quota di giovani che abbandonano gli studi sale vertiginosamente al 20 per cento, con effetti maggiormente incidenti in Sicilia e in Sardegna e nelle grandi regioni del sud, Campania, Puglia e Calabria.

Strettamente collegata alla povertà educativa, all'abbandono e alla dispersione scolastica, nonché ad altri fenomeni come il bullismo e il cyberbullismo, è la criminalità minorile, che interessa il territorio nazionale nel suo complesso, seppure con intensità e in forme diverse. L'aggregazione giovanile in bande o in organizzazioni criminali è spesso legata a una situazione di disagio personale e familiare. Vi è l'interesse sempre più forte ed esteso delle nuove generazioni all'interno dei clan camorristici e particolare attenzione merita il rapido diffondersi di episodi riprovevoli e violenti commessi dalle cosiddette «*baby gang*», espressione di una vera e propria deriva socio-criminale. Tali bande consistono in gruppi composti spesso da ragazzi

considerati a rischio di devianza per problematiche familiari o perché cresciuti in contesti che non offrono momenti di aggregazione sociale. Le difficili storie su cui si basano le vite di questi ragazzi sono dunque i fattori che concorrono a un percorso di arruolamento nelle fila della criminalità. I minori, infatti, rappresentano un « esercito » di riserva per la criminalità, da impiegare, in particolare, nelle attività di spaccio delle sostanze stupefacenti ove, come più volte emerso dalle attività investigative, partecipano persino i bambini, impiegati per le consegne agli acquirenti. Le azioni delle *baby gang*, inoltre, sfociano in episodi di bullismo metropolitano e di vandalismo connotati da una violenza ingiustificata.

Si aggiunga che sono sempre più frequenti episodi di cronaca che riguardano atti di criminalità commessi da adolescenti, che si consumano nel contesto scolastico o vicino a esso, interessando aree sia delle periferie, sia del centro cittadino.

Per arginare la dispersione scolastica e ridurre gli effetti della povertà educativa e degli altri fenomeni ad essa connessi, è necessario intervenire sugli aspetti relativi alla formazione, fornendo agli studenti maggiori strumenti di consapevolezza di sé e del proprio ruolo nella società, nonché strumenti legati alle dinamiche sociali, coinvolgendo attivamente le famiglie nella strategia dell'inclusione.

È necessario, inoltre, concentrare le azioni di contrasto della dispersione scolastica nelle aree del Paese che presentano maggiori criticità, ponendo attenzione agli studenti caratterizzati da particolare fragilità o contraddistinti da esigenze specifiche. Si aggiunga che la scuola è da intendere quale polo di aggregazione per la comunità sociale presente nel quartiere di riferimento ed è allo stesso tempo un luogo di utilità sociale al servizio della comunità, in grado di favorire l'integrazione dei gruppi più deboli e la promozione dell'economia sociale. Tali finalità possono essere raggiunte, inoltre, attraverso l'importante contributo dei gruppi già attivi nel territorio, come enti pubblici, soggetti del Terzo settore e privati.

La presente proposta di legge intende contrastare i fenomeni descritti, con particolare riferimento a ogni forma di esclusione e dispersione scolastiche, degrado e criminalità minorile, nonché sostenere l'integrazione e l'inclusione degli alunni e degli studenti. Per il raggiungimento di tali finalità, all'articolo 1 si dispone che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sia istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un tavolo di lavoro permanente composto da rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dell'istruzione e del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo nonché da rappresentanti degli enti del Terzo settore direttamente coinvolti nei percorsi educativi e culturali e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, per la sottoscrizione di patti educativi di comunità, volti a potenziare le attività dei presidi culturali ed educativi presenti nei territori, ai sensi di quanto disposto dal documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le istituzioni del sistema nazionale di istruzione per l'anno scolastico 2020/2021, di cui al decreto del Ministro dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020.

Al comma 2 si prevede che, tenuto conto delle condizioni territoriali e delle risorse disponibili e in conformità a quanto disposto dal tavolo di lavoro permanente, presso gli enti locali siano istituiti tavoli regionali per la sottoscrizione di patti educativi di comunità nei rispettivi ambiti territoriali.

All'articolo 2 si prevede che presso gli enti locali che hanno istituito i tavoli regionali siano istituite *équipe* territoriali composte da ricercatori, assistenti sociali, operatori di comunità per minori, sociologi, psicologi, pedagogisti, educatori, rappresentanti del Terzo settore nonché da docenti delle *équipe* scolastiche, selezionati mediante un'apposita procedura per titoli e colloquio.

Si dispone, inoltre, che per ciascun ambito territoriale provinciale, ovvero a livello delle città metropolitane, in conformità ai patti educativi di comunità sottoscritti e agli obiettivi generali del processo formativo di ciascun ciclo scolastico, siano isti-

tuite *équipe* scolastiche formate da personale docente esperto nei temi dell'esclusione e della dispersione scolastiche, del degrado, della criminalità minorile nonché dell'integrazione e dell'inclusione degli alunni e degli studenti. Le *équipe* scolastiche sono nominate dagli uffici scolastici regionali e sono coordinate da un dirigente scolastico. Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite le modalità di funzionamento dell'*équipe* scolastica, la sua composizione, le modalità per la selezione nazionale dei componenti scelti tra il personale scolastico che ha collaborato con l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa in progetti innovativi particolarmente rilevanti a livello nazionale, gli ulteriori compiti attribuiti, le forme di monitoraggio del suo funzionamento, la sede, la durata, nonché l'assegnazione di ulteriori funzioni per il supporto al contrasto della dispersione scolastica.

Al comma 3 si precisa che i componenti dell'*équipe* scolastica non sono esonerati dalle attività didattiche e che ai predetti componenti spetta un compenso per le funzioni svolte, avente natura accessoria, da definire con un'apposita sessione contrattuale nazionale nel limite complessivo di spesa di 0,67 milioni di euro per l'anno 2020 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Al fine di attuare un efficace contrasto della dispersione scolastica, causa significativa del degrado, della cultura dell'illegalità, della marginalità sociale e della criminalità minorile, l'articolo 3 prevede che il tavolo di lavoro permanente di cui all'ar-

ticolo 1, comma 1, effettui un monitoraggio costante della frequenza scolastica degli alunni e degli studenti, utilizzando i relativi dati del Ministero dell'istruzione nonché i dati forniti dal Ministero della giustizia relativi al numero di minori coinvolti in attività illegali, suddivisi per provincia. Lo stesso articolo 3 prevede, inoltre, che le istituzioni scolastiche collaborano con i servizi sociali del territorio per l'attuazione di progetti, previsti nei patti educativi di comunità, finalizzati alla riduzione dei fattori di rischio di devianza minorile legati alle condizioni economiche e sociali delle famiglie di origine, all'integrazione e all'inclusione degli alunni e degli studenti nonché alla lotta alla dispersione scolastica, attraverso la progettazione e l'adozione di percorsi di educazione attiva e di modelli educativi innovativi destinati agli alunni e agli studenti e alle loro famiglie.

L'articolo 4 prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro il 30 marzo di ogni anno, presenti una relazione alle Camere sulle iniziative previste dai patti educativi di comunità, sul monitoraggio di cui all'articolo 3 e sulle politiche nazionali per contrastare la dispersione scolastica, il degrado, la violenza e i fenomeni di criminalità minorile. I dati contenuti nella relazione sono utilizzati per effettuare ricerche di natura qualitativa e quantitativa sui comportamenti criminali dei minori e sulla dispersione scolastica, nonché per migliorare l'efficacia delle politiche nazionali e per valutare e, se necessario, modificare le iniziative adottate a seguito della sottoscrizione dei patti educativi di comunità.

L'articolo 5 reca le disposizioni per la copertura finanziaria della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Patti educativi di comunità)

1. Al fine di contrastare ogni forma di esclusione e dispersione scolastiche, di degrado e di criminalità minorile nonché di promuovere l'integrazione e l'inclusione degli alunni e degli studenti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un tavolo di lavoro permanente, composto da rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dell'istruzione e del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo nonché da rappresentanti degli enti del Terzo settore direttamente coinvolti nei percorsi educativi e culturali e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Il tavolo di lavoro permanente promuove la sottoscrizione di patti educativi di comunità, volti a potenziare le attività dei presidi culturali ed educativi presenti nei territori, ai sensi di quanto disposto dal documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le istituzioni del sistema nazionale di istruzione, di cui al decreto del Ministro dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020.

2. Tenuto conto delle condizioni territoriali e delle risorse disponibili e in conformità a quanto stabilito dal tavolo di lavoro permanente di cui al comma 1, presso gli enti locali sono istituiti tavoli regionali per la sottoscrizione di patti educativi di comunità nei rispettivi ambiti territoriali.

3. Ai componenti dei tavoli di cui al presente articolo non spettano gettoni di presenza, compensi, indennità, emolumenti o rimborsi, comunque denominati. Le attività di supporto ai tavoli sono svolte dalle competenti strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti locali nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legisla-

zione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 2.

(Équipe territoriali e scolastiche)

1. Presso gli enti locali che hanno istituito i tavoli di cui all'articolo 1, comma 2, sono istituite *équipe* territoriali composte da ricercatori, assistenti sociali, operatori di comunità per minori, sociologi, psicologi, pedagogisti, educatori, rappresentanti del Terzo settore e docenti che fanno parte delle *équipe* scolastiche di cui al comma 2 del presente articolo, selezionati mediante un'apposita procedura basata sul possesso di idonei titoli e su un colloquio.

2. Per ciascun ambito territoriale provinciale, ovvero a livello delle città metropolitane, in conformità ai patti educativi di comunità sottoscritti e agli obiettivi generali del processo formativo di ciascun ciclo scolastico, sono istituite *équipe* scolastiche composte da personale docente esperto nei temi di cui all'articolo 1, comma 1. Le *équipe* scolastiche sono nominate dagli uffici scolastici regionali e sono coordinate da un dirigente scolastico. Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di funzionamento dell'*équipe* scolastica, la sua composizione, le modalità per la selezione nazionale dei componenti scelti tra il personale scolastico che ha collaborato con l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa in progetti innovativi particolarmente rilevanti a livello nazionale, gli ulteriori compiti attribuiti, le forme di monitoraggio del suo funzionamento, la sede, la durata nonché l'assegnazione di ulteriori funzioni per il supporto al contrasto della dispersione scolastica.

3. I componenti dell'*équipe* scolastica non sono esonerati dalle attività didattiche. Ai predetti componenti spetta un compenso per le funzioni svolte, avente natura accessoria, da definire con un'apposita sessione contrattuale nazionale nel limite com-

plativo di spesa di 0,67 milioni di euro per l'anno 2020 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Art. 3.

(Monitoraggio)

1. Al fine di attuare un efficace contrasto della dispersione scolastica, causa significativa del degrado, della cultura dell'illegalità, della marginalità sociale e della criminalità minorile, il tavolo di lavoro permanente di cui all'articolo 1, comma 1, provvede al monitoraggio costante della frequenza scolastica degli alunni e degli studenti, utilizzando i relativi dati del Ministero dell'istruzione nonché i dati forniti dal Ministero della giustizia relativi al numero di minori coinvolti in attività illegali, suddivisi per provincia. Le istituzioni scolastiche collaborano con i servizi sociali del territorio per l'attuazione di progetti, previsti nei patti educativi di comunità, finalizzati alla riduzione dei fattori di rischio di devianza minorile legati alle condizioni economiche e sociali delle famiglie di origine, all'integrazione e all'inclusione degli alunni e degli studenti nonché alla lotta alla dispersione scolastica, attraverso la progettazione e l'adozione di percorsi di educazione attiva e di modelli educativi innovativi destinati agli alunni e agli studenti e alle loro famiglie.

Art. 4.

(Relazione alle Camere)

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il 30 marzo di ogni anno, presenta una relazione alle Camere sulle iniziative adottate a seguito della sottoscrizione di patti educativi di comunità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, sul monitoraggio effettuato ai sensi dell'articolo 3 e sulle politiche nazionali volte a contrastare la dispersione scolastica, il degrado, la violenza e i fenomeni di criminalità minorile. I dati contenuti nella relazione sono utilizzati per effettuare ricerche di natura qualitativa e quantitativa sui comportamenti

criminali dei minori e sulla dispersione scolastica, nonché per migliorare l'efficacia delle politiche nazionali e per valutare e, se necessario, modificare le iniziative adottate a seguito della sottoscrizione dei patti educativi di comunità.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 2, comma 2, è autorizzata la spesa di 4,83 milioni di euro per l'anno 2020, di 21,8 milioni di euro per l'anno 2021 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. Ai relativi oneri si provvede mediante l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 201, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

2. Fatto salvo quanto disposto dal comma 1, dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

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

