



**CONFERENZA UNIFICATA -
Punto 1) o.d.g.**

**Parere sul DDL recante
"Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e
delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"**

Roma, 7 maggio 2015

PREMESSA

Il DDL "La buona scuola" rappresenta un importante provvedimento di riforma organica che incide su un settore fondamentale per il presente ed il futuro del nostro Paese ponendosi l'obiettivo di affrontare e risolvere alcune criticità del vigente sistema nazionale di istruzione e formazione.

Si tratta infatti di una riforma strutturale e complessa che pone il Parlamento, le Regioni e le autonomie locali di fronte alle proprie responsabilità rispetto al contributo che ciascuna Istituzione dovrà dare per il miglioramento del sistema dell'istruzione pubblica.

I Comuni, le Città metropolitane e le Province, intendono partecipare e contribuire costruttivamente a questa riforma, auspicando che il dibattito interistituzionale possa non solo proseguire ma intensificarsi, ritenendo il confronto l'elemento fondamentale per promuovere il miglioramento continuo del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Infatti gli enti locali sono attori importanti che svolgono funzioni fondamentali loro attribuite dal legislatore in questo settore che toccano vari ambiti: si va dalle competenze in materia di programmazione e coordinamento a livello territoriale della rete scolastica a quelle in materia di edilizia, orientamento scolastico, dispersione scolastica, inclusione delle disabilità, integrazione e più, di recente, alla didattica digitale.

In relazione alla complessità della riforma, riteniamo di doverci soffermare sulle questioni che riguardano più direttamente le competenze e il ruolo ricoperto dagli enti locali evidenziando in particolare quelle che, a nostro avviso, presentano alcune criticità sulle quali occorre intervenire.

Considerata inoltre l'importanza di questa riforma, riteniamo opportuno sollecitare il Governo ad un ulteriore e snello confronto anche sul testo del DDL che verrà approvato dalla Camera.

1. L'importanza del legame tra la Scuola e gli Enti Locali

La filosofia di fondo che permea la riforma è volta ad un incisivo rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che diventano sempre di più interlocutori autorevoli e indispensabili rispetto al territorio.

Se da un lato si investe su una rinnovata autonomia dell'istituzione scolastica, occorre comunque maggiormente valorizzare il legame fondamentale che c'è tra la Scuola e gli Enti locali, Comuni, Province e Città metropolitane in relazione alle competenze in materia di educazione ed istruzione che lo Stato assegna loro e a quelle funzioni di collegamento dell'istituzione scolastica autonoma con il territorio che solo gli enti locali possono assicurare.

In questo senso, valutiamo positivamente le modifiche apportate al testo del ddl in questi giorni dalla commissione parlamentare (che come Anci ed Upi avevamo rappresentato in sede di audizione), volte a recuperare il legame col territorio attraverso la previsione di un necessario coinvolgimento degli enti locali da parte del dirigente scolastico nella predisposizione del piano triennale dell'offerta formativa. Ci auguriamo altresì che il prosieguo del dibattito si collochi lungo questa direzione declinando tale legame col territorio nei vari aspetti che vengono affrontati.

2. Edilizia scolastica

Il tema dell'edilizia scolastica è stato inserito anche all'interno di questa riforma. Si di una questione di primaria importanza nell'agenda del Governo e dopo tanti anni, l'attenzione ed i programmati stanziamenti lasciano auspicare, di poter conseguire importanti risultati su questo tema più volte definito un'emergenza nazionale da fronteggiare con urgenza.

Attenzione che il Governo dovrà continuare ad assicurare investendo ulteriori risorse per riqualificare e mettere in sicurezza il nostro patrimonio edilizio scolastico e attraverso il confronto imprescindibile con Comuni, Province e Città metropolitane per la pianificazione degli interventi, qualunque sia la fonte di finanziamento.

Nel DDL tuttavia si riscontra una mancanza di chiarezza e di strategia complessiva sia rispetto alla programmazione pluriennale degli investimenti, sia rispetto alle fonti e all'ammontare complessivo dei finanziamenti a disposizione. Infatti, pur condividendo l'obiettivo di definire un piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica per il triennio 2015-2017, le procedure individuate determinano la formazione di un piano nazionale non completamente rappresentativo delle reali esigenze dell'edilizia scolastica anche in considerazione del fatto che le Regioni non hanno operato in maniera uniforme nella definizione dei bandi relativi ai mutui Bei (ex art.10 del D.L. 104/2014).

In ragione di ciò, occorre pertanto inserire delle misure correttive rispetto a quanto previsto, consentendo agli enti locali di integrare opportunamente i piani regionali, così come pure occorre, al fine di garantire l'uniformità e l'eterogeneità degli interventi su tutto il territorio, una effettiva verifica preventiva da parte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica.

Infine, intendiamo reiterare una richiesta che come Anci ed Upi abbiamo avanzato in questi ultimi anni nelle diverse sedi istituzionali e cioè l'esclusione dal computo del patto di stabilità (e dal 2016 dal pareggio di bilancio) delle risorse per interventi in materia di edilizia scolastica di Comuni, Province e Città metropolitane.

Il superamento di questi vincoli di natura contabile avrebbe il duplice beneficio di consentire agli enti locali di provvedere non solo alla manutenzione e messa in sicurezza delle scuole esistenti, ma anche all'investimento in nuovi edifici, più moderni e più idonei ad assicurare una didattica all'avanguardia (priorità Buona Scuola) e determinerebbe un rilancio dell'economia imprenditoriale.

3- Le deleghe al Governo in materia di Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione

L'articolo 21 contiene un'amplissima delega al Governo su cui è necessario attivare dei meccanismi di concertazione.

Trattandosi di deleghe molto importanti e complesse che impattano sulle competenze di Comuni, Province e Città metropolitane, va innanzitutto evidenziato che la sede opportuna del confronto interistituzionale deve essere la Conferenza Unificata (e non Conferenza Stato-regioni) in quanto rappresentativa di tutti i livelli di governo, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Chiediamo inoltre l'istituzione di un tavolo istituzionale ad hoc per poter dare anche il nostro contributo alla stesura dei decreti delegati.

Accogliamo favorevolmente l'inserimento nel ddl della delega relativa al sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione, gioco, tema fondamentale fortemente sollecitato dall'ANCI nel documento predisposto sul rapporto "la Buona scuola" e già affrontato nel percorso legislativo del relativo ddl. Si tratta infatti di un segmento educativo fondamentale che va visto in una prospettiva integrata e continuativa, come processo educativo lineare e come garanzia del successo formativo. È necessario definire una cornice normativa che detti regole chiare relativamente alla gestione di questi servizi, sia per quanto attiene al personale, alla formazione, ai criteri di accesso, ai titoli di studio del personale, sia per la partecipazione delle risorse finanziarie da parte dello Stato.

Sempre con riferimento alla gestione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia intendiamo però ribadire la necessità che il MIUR provveda ad autorizzare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale educativo statale per la scuola dell'infanzia statale pari 2500 unità o almeno al numero consentito dalle rinunce ai posti comuni e di sostegno destinati alla scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado.

In questo modo si consentirebbe ai Comuni interessati, che come è noto si trovano in forte difficoltà a causa dei vincoli sul personale, non potendo assumere, bandire concorsi ...) di procedere alla statizzazione delle scuole dell'infanzia comunali.

4) L'integrazione scolastica degli alunni stranieri

Una ulteriore questione che ci preme sottolineare riguarda il delicato tema dell'integrazione scolastica degli alunni stranieri a cui il Disegno di Legge non dedica a nostro avviso sufficiente attenzione, se non entro le disposizioni dell'art. 2 ossia entro le possibilità di ampliamento dell'offerta formativa.

Ribadiamo l'importanza di misure e strumenti per l'accoglienza degli alunni stranieri, la loro inclusione, la valorizzazione dei loro saperi e la necessità che la scuola possa prevedere e offrire strumenti di acquisizione linguistica efficaci, che portino al successo formativo e all'inclusione scolastica e sociale piena per gli alunni non italofoni. Questo interessa i territori ad elevata presenza di alunni stranieri, ma anche tutto il territorio nazionale, oramai interessato da flussi di migranti in percentuali diffuse e consistenti, che non possono più trovare la scuola impreparata e carente di competenze, strumenti e metodologie, ancorata a progettualità e sistemi estemporanei ed emergenziali, o al sostegno da parte degli enti locali più coinvolti nel fenomeno. La presenza di alunni stranieri ha necessità, per le sue dimensioni ed implicazioni, di un modello di accoglienza e inclusione verso il successo scolastico disciplinato da strumenti normativi e sostenuto da risorse. Una delle criticità maggiormente rilevata è infatti la disomogeneità degli interventi nei vari territori, che vedono alcune aree del paese attive e propositive di sperimentazioni efficaci e innovative a fianco di altre zone in cui i servizi e i supporti offerti agli alunni possono essere scarsi o comunque non strutturali. E' inoltre molto alta la percentuale di abbandono scolastico negli

alunni non italofofoni, entrati come NAI (nuovi arrivi in corso d'anno) nei cicli di istruzione. Tale fenomeno spesso comporta ricadute sia a livello personale e formativo dell'alunno che effetti sociali e collettivi rilevanti.

Sulla base di quanto evidenziato, Anci ed Upi esprimono pertanto un **parere favorevole al testo del DDL subordinato all'accoglimento dei seguenti emendamenti**

Emendamenti

Art. 2

(Autonomia scolastica e offerta formativa)

Al **comma 3 lettera i)** dopo le parole "della più ampia inclusione scolastica" aggiungere le seguenti : "anche con protocolli e strumenti per l'accoglienza e l'inserimento degli alunni, con particolare riferimento ai BES, valorizzando metodologie di apprendimento cooperativo e linguistico comunicativo integrato."

Motivazione: s ritiene che l'attuale formulazione sia generica e non offra strumenti o indicazioni specifiche, rimanendo un'esortazione solo di principio. Pur entro la piena autonomia scolastica, inserire il riferimento a strumenti e protocolli, implica suggerire alle scuole l'attivazione di percorsi mirati, sia con il territorio, con enti e istituzioni (protocolli come convenzioni) che come protocolli intesi come strumenti di lavoro interni, da attivare in autonomia (come i protocolli di accoglienza degli alunni stranieri, etc. già esistenti in alcuni istituti). Il riferimento ai BES, in un comma che riguarda il contrasto, la dispersione e la discriminazione, oltre all'inclusione, intende orientare di più l'attenzione sui BES, in adesione alla Circolare Ministeriale (quindi in generale, per ogni bisogno educativo speciale) ricomprendendo in questi anche gli alunni non italofofoni e stranieri.

Al **comma 3 lettera q)** dopo le parole " anche mediante l'attivazione di corsi" eliminare la parola "opzionali" ; Dopo le parole "laboratori linguistici anche in rete" aggiungere le seguenti "valorizzando le interazioni con gli Enti locali e il terzo settore."

Motivazione: eliminare il termine "opzionali" serve a rendere meno aleatorio l'invito alle scuole di prevedere percorsi di tipo linguistico sia curricolari che extracurricolari, lasciare il termine "anche mediante" implica comunque che si tratta di una proposta e di una possibilità e non di un obbligo, perciò "opzionali" non aggiunge altro, ma rende il proponimento davvero troppo debole. Inserire la "valorizzazione delle interazioni con enti locali e il terzo settore", in un testo nel quale non vengono risolte le problematiche inerenti le risorse per tali attività, né si disciplinano le competenze e le attribuzioni per l'insegnamento dell'italiano L2 (non esistono classi di concorso, non esistono certificazioni previste o almeno suggerite per tali insegnanti, che pure esistono presso le scuole, con vari ingaggi contrattuali) rende più plausibile (e sostenibile per i propri atti) per gli enti locali e il terzo settore, ove coinvolto, continuare nel sostegno di tali interventi, che hanno originato tante buone prassi nel territorio nazionale, pur in carenza di ogni previsione o indicazione normativa.

Articolo 4

(Scuola, Lavoro e Territorio)

Al comma 8, inserire dopo "Il Dirigente scolastico" le parole: *"in raccordo con gli enti locali anche attraverso i servizi per l'impiego"*.

Motivazione: in un'ottica di rafforzamento del legame scuola/territorio, si prevede anche il coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione da parte del Dirigente scolastico delle imprese e degli enti pubblici e privati disponibili all'attivazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Articolo 7

(Competenze del Dirigente Scolastico)

Al comma 6 dopo la parola "disponibili" inserire le seguenti : *"anche in raccordo con gli enti locali interessati per la programmazione delle aule e degli spazi necessari"*.

Motivazione: occorre un maggiore raccordo con l'ente locale di riferimento, al fine di garantire una ottimale distribuzione dell'offerta formativa nel territorio.

Art.8

(Piano straordinario di assunzioni)

Dopo **il comma 1** aggiungere il seguente:

"1 bis Per l'anno scolastico 2015/2016 il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale educativo statale per la scuola dell'infanzia statale pari 2500 unità o almeno al numero consentito dalle rinunce ai posti comuni e di sostegno destinati alla scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado".

Motivazione: i Comuni si trovano in forti difficoltà nella gestione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia a causa dei vincoli sul personale, che oggi, stanti le previsioni della legge di stabilità 2015, escludono la possibilità di assumere, bandire concorsi, determinando un rapporto numerico tra insegnanti di ruolo e supplenti che diventa sempre più sbilanciato a favore dei precari.

Il ddl in discussione prevede un percorso di superamento del precariato nello Stato che si condivide che invece non si riesce a superare per il personale degli enti locali. Tale proposta consentirebbe ai Comuni interessati di procedere alla statizzazione delle scuole dell'infanzia comunali.

Alla copertura finanziaria per le assunzioni del personale educativo statale per la scuola dell'infanzia si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legge 29 novembre 2004, n.282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n.307.

O in subordine:

Dopo il **comma 1** aggiungere il seguente:

"1 bis Le rinunce dei posti comuni e di sostegno destinati alla scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado sono destinati al personale educativo della scuola dell'infanzia statale"

Motivazione: *i Comuni si trovano in forti difficoltà nella gestione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia a causa dei vincoli sul personale, che oggi, stanti le previsioni della legge di stabilità 2015, escludono la possibilità di assumere, bandire concorsi, determinando un rapporto numerico tra insegnanti di ruolo e supplenti che diventa sempre più sbilanciato a favore dei precari.*

Il ddl in discussione prevede un percorso di superamento del precariato nello Stato che si condivide che invece non si riesce a superare per il personale degli enti locali. Tale proposta consentirebbe ai Comuni interessati di procedere alla statizzazione delle scuole dell'infanzia comunali.

Articolo 14 **(Open data)**

Al comma 2, dopo le parole *"l'Anagrafe dell'edilizia scolastica"* aggiungere le seguenti *"i dati in forma aggregata dell'Anagrafe degli studenti"*.

Motivazione: *ferma restando la fruibilità dei dati dell'Anagrafe degli studenti secondo i criteri indicati dal d. lgs. 76/05 e nelle modalità definite dall'Accordo in Conferenza unificata del 16 dicembre 2010 da parte delle amministrazioni competenti, le amministrazioni locali devono poter accedere ai dati in forma aggregata delle anagrafi degli studenti per svolgere le loro funzioni in materia di programmazione della rete degli istituti scolastici, attraverso la verifica dei dati relativi all'adempimento degli obblighi formativi, all'abbandono scolastico, alla mobilità degli studenti, alle fluttuazioni demografiche in età scolare nell'ambito dei loro Osservatori scolastici. La pubblicazione di questi dati in forma aggregata consente altresì a tutti i soggetti interessati di partecipare in modo consapevole e sulla base di dati certificati a tutti disponibili alle attività di programmazione dell'offerta formativa.*

Art. 18
(Le scuole innovative)

Al comma 1 dopo le parole "cui partecipa anche la Struttura di missione per l'edilizia scolastica istituita presso la presidenza del Consiglio dei Ministri" inserire le seguenti: "nonché rappresentanti di Comuni, Province e Città metropolitane e Regioni"

Motivazione: la presenza di rappresentanti di Comuni, Province e Città metropolitane nella commissione che valuterà le linee progettuali proposte, garantisce la condivisione degli enti competenti, poi, per la realizzazione, la gestione e la manutenzione degli edifici scolastici.

Sopprimere il comma 2 e sostituire con il seguente: *"sulla base delle soluzioni progettuali individuate e nel rispetto delle norme tecniche per l'edilizia scolastica, gli enti locali interessati presentano un progetto per la realizzazione di una nuova scuola alla commissione di cui al comma 1 che seleziona le migliori proposte anche in termini di apertura della scuola al territorio e le trasmette al ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca ai fini dell'assegnazione del finanziamento per la realizzazione dell'edificio".*

Motivazione: l'emendamento tende a semplificare la procedura e individua, sulla base della valutazione effettuata dalla Commissione di cui al comma 1 di cui fanno parte i rappresentanti di Comuni, province Città metropolitane e Regioni, i progetti selezionati da inviare al Ministero.

Dopo il comma 3 aggiungere il seguente comma:

4. E' prevista la possibilità di riscatto dell'immobile secondo modalità agevolate da definire in sede di contratto di locazione.

Motivazione: è necessario prevedere una forma di riscatto che permetta di acquisire, a basso costo, la proprietà dell'immobile.

Articolo 19
(Misure per la sicurezza e la valorizzazione degli edifici scolastici)

Al comma 2 dopo le parole "Anagrafe dell'edilizia scolastica," inserire le seguenti *"e previa integrazione e aggiornamento del Piano da parte delle Regioni, sulla base delle richieste degli enti locali e conseguente verifica da parte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica della omogenea distribuzione territoriale degli interventi per scuole di ogni ordine e grado".*

Motivazione: poiché le Regioni in attuazione dell'art.10 del DL n.104/2013 non hanno operato in maniera uniforme nella definizione dei bandi, si rischia di comporre un Piano Nazionale con una base progettuale non rappresentativa delle reali esigenze. Il Bando infatti rispondeva a specifiche logiche di emergenza, e non aveva lo scopo di individuare un parco progetti nazionale su base triennale: pertanto ogni Regione li ha declinati rispetto alle proprie specifiche necessità più urgenti. Di fatto, sono l'uno diverso dall'altro e quindi non possono rappresentare una base dati unitaria.

A tal fine, occorre pertanto consentire agli enti locali di integrare opportunamente i piani regionali, così come necessita una effettiva verifica preventiva da parte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, per garantire l'uniformità degli interventi su tutto il territorio.

Sostituire il comma 6 con il seguente:

Comma 6. Per l'anno 2015, i Comuni, le Province e le Città metropolitane escludono dal computo di cui al comma 3, art. 31, legge n. 183/2011 le spese in conto capitale sostenute o da sostenere entro il 31.12.15 relative ad interventi su edifici scolastici. A partire dal 2016 le spese di investimento per l'edilizia scolastica sono escluse dal pareggio di bilancio.

Motivazione: l'edilizia scolastica è stata posta quale obiettivo primario del mandato di questo Governo. Consentire non solo la manutenzione e la messa in sicurezza delle scuole esistenti, ma l'investimento in nuovi edifici, moderni e più idonei ad assicurare una didattica all'avanguardia per gli studenti italiani, è una priorità assoluta. I vincoli di natura contabile che frenano questo genere di investimenti vanno superati, poiché non solo non consentono di adeguare e migliorare le nostre scuole, ma bloccano il rilancio dell'economia imprenditoriale.

Al comma 6 sostituire le parole : "entro il 31 maggio 2015" con le seguenti "entro il 30 giugno 2015"

Motivazione: a seguito dell'avvio della riforma della contabilità pubblica sta maturando l'esigenza tecnica di posticipare i rendiconti consuntivi per il 2014, di conseguenza sembra coerente allineare anche la scadenza sopra richiamata.

Art. 20
(Indagini diagnostiche sugli edifici scolastici)

Al **comma 1** sostituire le parole "crollo dei relativi solai e controsoffitti" con le parole "*cadute di elementi non strutturali dei solai e dei controsoffitti,*"

Motivazione: non risulta che sia mai caduto un solaio in una scuola (escluso il caso di San Giuliano di Puglia a seguito di un terremoto) ed è quindi corretto orientare l'intervento sulla prevenzione di eventi effettivamente verificatisi. Inoltre, interventi mirati potranno ottimizzare l'utilizzo delle risorse che, diversamente, potrebbero rivelarsi insufficienti.

Art. 21
(Delega al Governo in materia di Sistema nazionale di istruzione e formazione)

Al **comma 2 alla lettera i)** nel periodo "costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia statali" eliminare la parola: "*statali*"

Motivazione: è opportuno togliere statali perché il provvedimento non può che riferirsi a tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione che secondo la legge 62/2000 è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali.

Al **comma 2 lett.i)**, sostituire il punto 4 con il seguente: "*che lo Stato, per assicurare i livelli essenziali, oltre alla gestione diretta delle scuole d'infanzia statali, garantisca con trasferimenti diretti un cofinanziamento dei costi di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia e delle scuole dell'infanzia paritarie. Il restante cofinanziamento rimane a carico dei gestori dei servizi al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio e delle eventuali risorse trasferite dalle Regioni.*"

Motivazione: la formulazione relativa al cofinanziamento, prevista nel testo, sembrerebbe prevederlo solo per le scuole dell'infanzia. A nostro avviso va specificato meglio che invece l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali deve far riferimento all'intero sistema 0/6 servizi educativi e scuole infanzia.

La quota capitaria di cofinanziamento da parte dello Stato deve avvenire o con la gestione delle scuole d'infanzia e/o con trasferimenti diretti agli enti locali e non alle Regioni.

Al **comma 3** primo periodo sostituire le parole "previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" con le seguenti "*previo parere della Conferenza Unificata*".

Motivazione: la sede opportuna è la Conferenza Unificata in quanto vi sono rappresentati tutti i livelli di governo, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, che a vario titolo, hanno competenze relativamente all'istruzione.