



COMMISSIONE ISTRUZIONE, POLITICHE EDUCATIVE ED EDILIZIA

SCOLASTICA

MILANO, 10 LUGLIO 2019

Indice:

1. INCLUSIONE SCOLASTICA: Decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante *"Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'art. 1, commi 180 e 181, lettera c) della legge 13 luglio 2015, n. 107"*
2. DIRITTO ALLO STUDIO: Libri di testo, Borse di studio, Trasporto scolastico
3. SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA A TUTELA DEI MINORI E DEGLI ANZIANI
4. ESTENSIONE TEMPO PIENO SCUOLA PRIMARIA – CONTRIBUTO ALLE SPESE SOSTENUTE DAI COMUNI PER IL SERVIZIO DI MENSA SCOLASTICA PER IL PERSONALE INSEGNANTE ED ATA STATALE
5. DEROGHE IN MATERIA DI SUPPLENZE PER IL PERSONALE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA
6. EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA: Proposta di legge di iniziativa popolare "sull'introduzione dell'educazione alla cittadinanza nei curricula scolastici in ogni ordine e grado come materia autonoma con voto"

1. INCLUSIONE SCOLASTICA

Decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante “Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell’art. 1, commi 180 e 181, lettera c) della legge 13 luglio 2015, n. 107”

In attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, è stato emanato il decreto legislativo n. 66/2017 sull’inclusione scolastica per gli alunni disabili. Il 20 maggio scorso è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’Istruzione, il decreto che, ai sensi dell’art. 1, comma 184 della legge n. 107/2015, contiene “disposizioni integrative e correttive al dlgs n. 66/2017”.

Lo stesso decreto ha ricevuto parere positivo dall’ANCI il 20 giugno scorso in Conferenza Unificata. Il testo è il risultato di un lavoro cui ha contribuito l’ANCI in collaborazione con un gruppo tecnico di rappresentanti dei Comuni di Torino, Bologna, Foligno, Milano, Roma, Teramo, Livorno, Belluno, Genova, Pavia, Monza, Ravenna e Prato e nell’ambito di una positiva interlocuzione con il MIUR. Attualmente il provvedimento è all’esame delle Camere per l’espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti.

L’ANCI nel corso dei lavori istruttori ha presentato diverse proposte emendative che sono state accolte quasi integralmente e, tra queste, si segnalano:

- maggiore chiarezza nel testo circa l’attribuzione dell’assistenza di base alla scuola (collaboratori scolastici) e non agli enti locali (assistenti specialistici).
- previsione di un successivo accordo che dovrà essere approvato in Conferenza Unificata della definizione delle modalità attuative, ivi comprese le sedi per l’individuazione e l’indicazione nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno dei servizi, strutture e risorse professionali per l’assistenza specialistica e le altre funzioni attribuite agli enti locali.
- la partecipazione dell’ente locale al gruppo di lavoro inclusione (GLI), ai fini della concertazione sull’utilizzazione delle risorse complessive, disponibili per l’istituto, da destinare alla specialistica.

Risorse statali per l’assistenza per l’autonomia e la comunicazione fornita dai Comuni

Con l’art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) sono state attribuite alle Regioni, a partire dal 1° gennaio 2016, le funzioni precedentemente svolte dalle Province, relative all’assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali.

La stessa legge ha altresì istituito un fondo per il 2016, con dotazione pari a 70 milioni di euro, per l’esercizio delle suddette funzioni, da ripartire tra Province, Città metropolitane con DPCM, previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Il fondo pari a 75 milioni per il 2017 e per il 2018, anche grazie alle richieste dell’ANCI, è stato portato a 100 milioni per il triennio 2019-2021 (L. n. 205/2017), come modificato e integrato dalla legge n.145/2018.

Si tratta di un principio che dovrebbe valere anche per i Comuni ai quali lo Stato ha assegnato la competenza per l’assistenza specialistica per gli alunni disabili

senza mai provvedere ad alcun trasferimento finanziario a copertura (DPR 616/1977, L. 104/1992, Dlgs 112/1998). Ciò contrasta con il principio sancito dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione secondo il quale gli enti locali hanno diritto che le fonti di finanziamento loro assicurate siano sufficienti a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Al riguardo si fa presente che dai dati del Miur nell'as 2017/2018 erano circa 197 mila gli alunni con sostegno frequentanti le scuole di competenza dei Comuni quali infanzia, primaria, secondaria di I grado e circa 70 mila gli alunni con sostegno frequentanti le scuole secondarie di secondo grado.

Gli uffici dell'Area Istruzione dell'ANCI hanno stimato in circa 280 milioni di euro le risorse necessarie ai Comuni per svolgere l'assistenza specialistica nella scuola dell'infanzia e di primo ciclo, quale compartecipazione dello Stato, sulla base del criterio del numero degli alunni disabili.

E' stata inoltre avviata proprio in questi giorni una prima indagine rivolta ad un numero ristretto di Comuni, finalizzata a stimare il fabbisogno finanziario. I primi risultati della rilevazione confermano che i Comuni sostengono la spesa per l'attività di assistenza specialistica per lo più con risorse proprie anche in maniera significativa.

Questo conferma la necessità di un trasferimento di risorse ai Comuni a livello centrale.

Considerata la particolare sensibilità del Ministero dell'Istruzione a questa tematica, auspichiamo che si possa collaborare assieme per individuare un concreto sostegno a questa misura.

2. DIRITTO ALLO STUDIO

Il segnale di attenzione riscontrato negli ultimi anni per il welfare dello studente deve essere supportato con investimenti importanti per consentire interventi che facilitino ai meno abbienti, l'adempimento dell'obbligo scolastico e la prosecuzione degli studi oltre all'obbligo. In tal senso si evidenziano, relativamente alle provvidenze per il diritto allo studio, alcune criticità.

Prezzo dei libri della scuola primaria

Con Decreto del Ministro dell'Istruzione 17 aprile 2019, n. 367, sono stati stabiliti i prezzi di copertina dei libri di testo della scuola primaria per l'anno scolastico 2019/2020.

Rispetto al precedente anno scolastico, il prezzo è stato adeguato, in aumento, tenendo conto che il tasso di inflazione programmata per l'anno 2019 (fonte Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del Tesoro) è pari all'1,2%.

Il costo dei libri della primaria, per un importo che si avvicina ormai ai 100 milioni di euro annui, è sostenuto interamente dai Comuni per questo l'ANCI ha sempre ribadito la necessità di una compartecipazione dello Stato a tale spesa e l'opportunità di riconsiderare la gratuità totale al fine di uniformare il trattamento dell'obbligo scolastico per tutti gli alunni e alunne.

Prezzo dei libri della scuola secondaria

Si rappresenta inoltre la criticità della mancata adozione negli ultimi anni del decreto ministeriale per l'individuazione dei "tetti di spesa dell'intera dotazione libraria, necessaria per ciascun anno della scuola secondaria di I e II grado.....", previsti dal dl 112/2008. Tale decreto è stato adottato fino all'A.S. 2013/2014 (Decreto 11 maggio 2012, n. 43). Tale situazione comporta aumenti significativi dovuti proprio alla mancata individuazione di tali tetti di spesa.

Fondi art. 27 legge 448/1998

Con decreto dipartimentale 12 giugno 2019, n. 901, sono state ripartite le risorse destinate, dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 27, alla fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori.

Dopo alcuni anni in cui le risorse erano state ridotte con questo decreto sono state ripristinate, grazie anche all'intervento dell'ANCI, nella somma iniziale di € 103.000.000 prevista dal Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 23, comma 5).

Le risorse sono state ripartite per ambiti regionali secondo la distribuzione degli alunni meno abbienti che adempiono l'obbligo (tabella A1) e che completano il secondo ciclo oltre l'obbligo (tabella A2) stimata sulla base della percentuale delle famiglie con reddito disponibile netto, inferiore a € 5.493,71.

Fondi art. 67 decreto legislativo 63/2017

Con decreto dipartimentale 19 giugno 2019, n. 946, sono state ripartite le risorse ai sensi, del Decreto Legislativo n. 63/2017, destinate per l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici, con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Le risorse sono state ripartite per ambiti regionali in misura proporzionale al numero degli alunni nelle istituzioni scolastiche fino all'assolvimento della scuola dell'obbligo.

Fondo unico per le borse di studio (dlgs 63/2017)

Il "Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio", istituito dal dlgs 63/2017 (art. 9), finalizzato al contrasto della dispersione scolastica è destinato all'erogazione di borse di studio a favore degli studenti iscritti alle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, per l'acquisto di libri di testo, per la mobilità e il trasporto, nonché per l'accesso a beni e servizi di natura culturale.

Il fondo è finanziato con 30 milioni di euro per l'anno 2017, 33,4 milioni di euro per l'anno 2018 e, infine, con 39,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Per quanto concerne l'erogazione delle risorse per l'annualità 2018 perviste dal DM 686/2018), il termine del 30 marzo 2019 per l'invio da parte delle Regioni al Miur degli elenchi dei beneficiari e dei singoli importi è stato prorogato ben due volte, da ultimo al 5 settembre, senza che l'ANCI abbia ricevuto preventivamente alcuna informazione al riguardo

Fondi art. 9 e segg. legge 62/2000

L'art. 9 e segg. della legge 21 marzo 2000, n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione" ha previsto un piano di finanziamenti alle regioni "a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio", dal 2001 ha previsto lo stanziamento di lire 300 miliardi annui euro 154.937.069,73).

Il 2008 è stato l'ultimo anno nel quale il Ministero dell'Istruzione, ha ripartito, con Decreto Dipartimentale 30 luglio 2008, s.n., l'intera somma stanziata. Negli anni successivi, progressivamente, causa azionamento delle clausole di salvaguardia nei confronti delle Regioni, la somma è stata ridotta gradualmente fino ai 14.385.104 del 2015, ripartiti a partire dall'anno 2016 e ad oggi, non è stata operata alcuna ripartizione delle risorse per l'intervento in questione.

A tal proposito l'ANCI ha recentemente rappresentato al Ministero dell'Istruzione la necessità di un reintegro di dette risorse e l'opportunità di convocare un incontro tecnico volto ad avviare un confronto, anche con le Regioni per una migliore programmazione integrata degli interventi e dei finanziamenti in tema di diritto allo studio.

Trasporto scolastico

La Corte dei Conti, Sezione Regione Piemonte, con la deliberazione 6 giugno 2019, n. 40, si è espressa in merito ad un'istanza presentata da un Comune in provincia di Novara il quale richiedeva di poter attivare gratuitamente, in via sperimentale, il servizio di trasporto scolastico, derogando alla clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 5, c. 2, del Dlgs 63/2017.

I giudici della corte piemontese hanno sostenuto che il servizio di trasporto scolastico deve essere inquadrato nella categoria dei servizi pubblici locali e non in quella a domanda individuale, così che la quota di partecipazione finanziaria a carico dell'utenza concorra alla copertura integrale della spesa sostenuta dal Comune per l'erogazione del servizio.

Si tratta, evidentemente, di un'interpretazione restrittiva, sia dell'art. 117 del TUEL dedicato alle tariffe dei servizi sia del principio di invarianza finanziaria contenuto nell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 63/2017; un'interpretazione che potrà creare non pochi problemi nella prosecuzione dell'esercizio di tale servizio da parte dei Comuni.

L'ANCI sta valutando se sarà possibile ottenere un'interpretazione diversa, in linea con le modalità di finanziamento del trasporto pubblico di linea, i cui costi sono in parte coperti da fondi comunali, oppure se sarà necessario, al fine di evitare disservizi, promuovere una specifica norma con la quale si stabilisca in modo esplicito la possibilità, per i Comuni, di istituire servizi di trasporto degli alunni finanziati, anche solo parzialmente, dalla compartecipazione degli utenti, cioè dalle tariffe a carico degli stessi, con integrazioni provenienti dalle risorse comunali nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Da una veloce indagine effettuata nei giorni immediatamente successivi alla delibera della Corte dei Conti è emerso che i Comuni effettuano il servizio di

trasporto scolastico per gli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, sostenendo con risorse proprie, a volte considerevoli, il costo di tale servizio. Si è rilevato infatti che le quote a carico delle famiglie coprono una minima parte.

3. SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA A TUTELA DEI MINORI E DEGLI ANZIANI

L'art. 5-septies contenuto nel decreto n. 32/2019 convertito nella legge n. 55/19 (cd "sblocca cantieri") istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'Interno un fondo per l'installazione dei sistemi di videosorveglianza nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia statali e paritarie, nonché presso le strutture socio-sanitarie per anziani e disabili.

Lo stanziamento previsto è pari a 5 milioni di euro per l'anno 2019 e 15 milioni di euro ciascuno degli anni 2020-2024 rispettivamente per ognuna delle tipologie di strutture.

Le risorse sono destinate a ciascun Comune per l'installazione dei sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso ogni aula di ciascuna scuola (presso le strutture socio-sanitarie) nonché per l'acquisto delle apparecchiature finalizzate alla conservazione delle immagini per un periodo temporale adeguato.

Con apposito provvedimento normativo, si provvederà successivamente a dare attuazione agli interventi di cui sopra.

Dalla norma approvata non si comprende se l'intenzione del legislatore sia quella di stabilire che l'installazione delle telecamere sarà per i Comuni un obbligo oppure una facoltà.

Le risorse risultano insufficienti a coprire i costi che dovranno sostenere i Comuni, se il successivo previsto provvedimento normativo dovesse stabilire l'obbligo dell'installazione delle telecamere da parte dei Comuni.

L'ANCI ha infatti stimato, orientativamente, per l'acquisto della centralina, delle telecamere, dell'impianto di registrazione e per l'installazione intorno una cifra pari a 9 mila euro a scuola.

Tenuto conto che le scuole dell'infanzia (comunali, statali, altre) complessivamente sono 16.500 (Fonte Miur) di cui 11.500 comunali, 10.000 statali e 5.000 altre servirebbero circa 150 milioni di euro.

Senza calcolare il costo altrettanto considerevole riferito ai servizi educativi (dlgs 65/2017 nidi, micronidi, sezioni primavera, servizi integrativi, spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare) complessivamente parliamo di circa 13 mila servizi educativi più 2000 sezioni primavera. Da considerare inoltre i costi per la manutenzione degli impianti.

Oltre a quanto sopra in relazione alle spese d'investimento e primo impianto, non si possono attribuire ai Comuni, nemmeno in parte, se non interamente finanziate, le spese correnti per la gestione e la manutenzione di tali impianti, per quanto attiene alle scuole statali. La vigilanza su quanto avviene all'interno della scuola, infatti, è competenza del dirigente scolastico e, quindi, del Ministero dell'Istruzione.

Tra l'altro la disposizione normativa approvata non definisce alcuni aspetti connessi con l'installazione delle telecamere, con la formazione del personale, con

le responsabilità per la conservazione e per la consegna delle immagini qualora si rendesse necessario. Si tratta, evidentemente, di materie di estrema delicatezza e comunque di competenza di chi dovrà gestire le informazioni acquisite (i dirigenti delle scuole) e non di chi provvederà all'installazione degli impianti.

Tutte queste criticità sono state rappresentate nella lettera inviata nei giorni scorsi ai Ministeri dell'Interno e dell'Istruzione con la richiesta di un incontro per definire prima dell'avvio del prossimo anno scolastico, tutti gli aspetti applicativi della norma e per acquisire una stima reale delle risorse occorrenti.

4. ESTENSIONE TEMPO PIENO SCUOLA PRIMARIA - CONTRIBUTO ALLE SPESE SOSTENUTE DAI COMUNI PER IL SERVIZIO DI MENSA SCOLASTICA PER IL PERSONALE INSEGNANTE ED ATA STATALE

Il provvedimento relativo all'estensione del tempo pieno nella scuola primaria che prevede 2000 classi aggiuntive dal prossimo anno, comporterà un aggravio di spesa per i Comuni relativamente al rimborso dei pasti dei 2000 docenti in più, cui vanno ad aggiungersi personale di sostegno e ATA in servizio presso le mense una spesa, che secondo le stime dell'ANCI, si aggira intorno ai 6 milioni di euro, di cui dovranno farsi carico gli enti locali dal momento che ad oggi nessuna risorsa è stata prevista a livello centrale.

A ciò deve aggiungersi l'adeguamento, come richiesto dall'ANCI da tempo, delle risorse erogate per il rimborso dei pasti del personale docente e Ata, dipendente dallo Stato, infatti l'importo attualmente stanziato, pari a 62 milioni di euro, risale al 1999, tranne un piccolo incremento avuto nel 2008.

E' stata avviata in questi giorni dall'ANCI nei Comuni superiori ai 100.000 abitanti una rilevazione per individuare il numero preciso dei pasti complessivamente erogati e di conseguenza avere chiaro l'ammontare delle risorse effettivamente necessarie a coprire l'intero costo dei pasti erogati da rimborsare ai Comuni, che come da impegno del MIUR e del MEF, in sede di Conferenza Unificata dello scorso 30 maggio, dovranno essere previste nella prossima legge di Bilancio.

Alcuni Comuni stanno valutando l'opportunità di un ricorso anche in considerazione del rischio di rilievi da parte della Corte dei Conti.

5. DEROGHE IN MATERIA DI SUPPLENZE PER IL PERSONALE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Come concordato durante l'incontro della Commissione Istruzione alla presenza del Ministro Marco Bussetti, lo scorso mese di febbraio, l'ANCI sta lavorando con il Gruppo di lavoro "primo ciclo e zero sei" presso il Miur per la definizione di una circolare in merito alle possibili deroghe in materia di supplenze per il personale dei servizi educativi per l'infanzia statali e paritarie al fine di garantire il regolare funzionamento delle scuole dell'infanzia senza interromperne l'attività didattica. La forte carenza di personale in possesso del titolo studio richiesto per l'accesso e disponibile ad insegnare in questo ordine di scuola, che interessa tutte le gestioni

di scuola d'infanzia, oltre a creare forti inefficienze nella gestione delle supplenze, mette a repentaglio quotidianamente l'apertura dei servizi.

Le criticità riguardano le sostituzioni di breve ma anche di medio termine di personale assente che si sono fortemente accentuate dopo la riforma dei corsi di studio universitari e l'attivazione del corso di laurea in Scienze della formazione primaria a ciclo unico, valido per la scuola d'infanzia e per la scuola primaria; a ciò si aggiunge la transizione di molti insegnanti nei ruoli dello Stato.

Se per il breve periodo stiamo cercando di individuare una soluzione temporanea attraverso la predisposizione di una circolare condivisa con il Ministero, sarà necessario attivarsi per una soluzione nel lungo periodo.

Graduatorie del personale educativo comunale

In fase di conversione del D.L. n. 34/2019 (decreto crescita) è stata introdotta, su pressante richiesta dell'ANCI, una norma fondamentale in materia di assunzione del personale educativo di Comuni. La norma interviene in due direzioni:

- gli enti locali potranno procedere all'assunzione del personale educativo senza applicare il comma 361 della Legge di Bilancio 2019. Di conseguenza le graduatorie concorsuali per questa specifica categoria di personale, anche per i concorsi banditi a partire dal 2019 potranno prevedere idonei;
- viene ripristinata la possibilità di utilizzare le graduatorie concorsuali successive al 2010, oggetto di estensione temporale ad opera del comma 362 della Legge di Bilancio 2019.

6. PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE “SULL’INTRODUZIONE DELLA EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA NEI CURRICULA SCOLASTICI DI OGNI ORDINE E GRADO COME MATERIA AUTONOMA CON VOTO”

La legge di iniziativa popolare sull'introduzione dell'educazione alla cittadinanza, promossa dal Comune di Firenze e sostenuta dall'ANCI è stata consegnata alla Camera dei Deputati lo scorso gennaio e ha raggiunto 100 mila in sei mesi grazie all'impegno dei Sindaci e di tanti cittadini e cittadine che hanno firmato la legge. La proposta di iniziativa popolare dell'ANCI è stata abbinata in sede di esame parlamentare al disegno di legge AS 1264; l'atto rappresenta la sintesi di circa 15 proposte di legge presentate da diverse forze politiche.

Il disegno di legge recepisce parte dei contenuti della proposta di legge ANCI, in particolare:

- la declinazione delle materie di insegnamento che vanno dallo studio della Costituzione, delle istituzioni dello Stato Italiano, dell'Unione europea, alla educazione ambientale, digitale, alla legalità e al rispetto dei beni comuni e dei diritti umani;
- l'insegnamento sarà oggetto di valutazione autonoma con un monte orario non inferiore alle 33 ore annue;

- l'opportunità da parte dei Comuni di promuovere iniziative in collaborazione con le scuole, con particolare riguardo al funzionamento delle amministrazioni locali e dei loro organi e alla conoscenza storica del territorio.

Nell'audizione alla Camera dei Deputati dell'aprile scorso l'ANCI ha evidenziato alcuni aspetti irrinunciabili per attivare il nuovo insegnamento e più di recente in Senato ha formulato proposte di emendamenti che sono stati presentati da diversi Senatori in sede di discussione in Commissione Cultura e Istruzione e in attesa di essere votati. Tra i principali:

- l'introduzione del concetto di "educazione alla cittadinanza" che meglio definisce l'idea di partecipazione nella vita della società: si tratta di un aspetto sostanziale intorno al quale ruota la nostra idea progettuale;
- l'istituzione di una Commissione *ad hoc*, presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con la partecipazione di rappresentanti dell'ANCI per la definizione delle linee guida sull'insegnamento.