



**Audizione informale sui profili attuativi della legge n. 107/2015
presso la VII Commissione, Cultura, Scienza e Istruzione
Camera dei Deputati**

Roma, 7 febbraio 2017

Gentili Onorevoli,

nel ringraziarvi di averci convocato in audizione, intendiamo far presente che, con riferimento ai profili attuativi della riforma oggetto dell'audizione odierna riguardante gli otto provvedimenti in esame, abbiamo ritenuto opportuno soffermarci su quelli che maggiormente si collegano e/o impattano con le nostre competenze e pertanto, in particolare, sugli Atti del Governo n.378 (Schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità), n.381(Schema di decreto legislativo concernente l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente) e n.379 (Schema di decreto legislativo recante revisione percorsi istruzione professionale nel rispetto dell'art.117 della Cost., nonché raccordo con i percorsi di istruzione e formazione professionale).

Come già abbiamo avuto modo di affermare anche in questa sede nel corso di una precedente audizione, riteniamo che la legge 107/2015 rappresenti una riforma necessaria, volta ad affrontare le maggiori criticità del sistema nazionale di istruzione e formazione nel suo complesso. Una riforma che pone il Parlamento, le Regioni e le autonomie locali di fronte alle proprie responsabilità riguardo al contributo che ciascuna Istituzione dovrà dare rispetto al miglioramento del sistema dell'Istruzione

Il sistema dell'Istruzione è, come è noto, un sistema complesso e "policentrico" che vede al centro l'istituzione scolastica (di cui si rafforza l'autonomia sostanzialmente attraverso una maggiore flessibilità e una diversificazione del servizio scolastico che viene collegato alla dotazione finanziaria) e "intorno" ad essa gli enti locali, Province, Città metropolitane e Comuni che (insieme alle Regioni) svolgono funzioni fondamentali di programmazione e coordinamento a livello territoriale della rete scolastica.

In questo senso, se da un lato riteniamo positivo investire su una rinnovata autonomia dell'istituzione scolastica, **pensiamo che il legame con il territorio, e nel caso specifico con le Province e le Città metropolitane** (che ai sensi della legge 56/2014 svolgono le funzioni di programmazione della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale, nonché di gestione dell'edilizia scolastica) sia fondamentale.

Siamo infatti convinti che questo legame con il territorio e con la Provincia in particolare, in quanto governo dell'area vasta che svolge funzioni di coordinamento e programmazione dell'offerta formativa (nell'ambito delle politiche regionali) vada ancor più valorizzato per poter realmente contribuire come Province alla crescita culturale, sociale ed economica del nostro Paese.

Come è noto, infatti, le Province anche a seguito della riforma introdotta con la legge n.56/2014, continuano oggi ad essere attori fondamentali nel settore dell'istruzione e dell'edilizia scolastica, dal momento che tra le funzioni fondamentali la legge 56 ricomprende quelle relative gestione dell'edilizia scolastica e alla programmazione della rete scolastica (nel rispetto della programmazione regionale).

Tuttavia, i tagli operati dal Governo nelle ultime leggi di stabilità (e su cui come Upi portando avanti un'azione politico-istituzionale di sistema) in relazione alla complessità del contesto istituzionale introdotto dalla legge Delrio, hanno fortemente messo in crisi il sistema delle Province, che nonostante tutto, tra estreme difficoltà, carenza di risorse e problemi di personale, ha comunque saputo garantire l'ordinaria gestione delle scuole in termini di manutenzione e di funzionamento.

Oggi però la situazione è di vera e propria allerta e se il Governo non interverrà quanto prima a risolvere la drammatica situazione di stallo e di emergenza che ormai riguarda tutte le Province, non sapremo veramente come garantire i servizi e assicurare la sicurezza dei cittadini.

Come Upi infatti abbiamo sin da subito condiviso il principio ispiratore della riforma introdotta con la legge 107 che intende realizzare un sistema scolastico innovativo, inclusivo e strategico che si fonda su una "nuova scuola aperta al territorio" ma per realizzare pienamente questi principi ci occorrono le risorse per poterlo fare. Tenere aperta una scuola il pomeriggio implica ovviamente un aumento dei costi (elettricità, riscaldamento...) che al momento non riusciamo a sostenere neanche per l'ordinario.

Atto del Governo n.378 “schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità”

Si tratta di una delega legislativa volta a migliorare ulteriormente la qualità dell’inclusione scolastica in Italia dei ragazzi disabili. La presenza di studenti con disabilità nella scuola italiana ha subito in questi ultimi dieci anni un incremento di circa il 40%. Infatti, secondo i dati dell’anno scolastico 2014/2015, gli alunni diversamente abili sono oltre 234.000. Il 9,5% del totale sono alunni della scuola dell’infanzia; il 37% è nella primaria; il 28,5% è alle scuole medie; il 25% sono ragazzi delle scuole superiori.

Le Province, come è noto, hanno ricoperto un ruolo importante sul fronte del diritto allo studio per le persone con disabilità attraverso l’esercizio di funzioni di supporto organizzativo all’handicap (ex d.lgs.n.112/98 art.139 comma 1 lett.c e della legge n.104/92) fornendo anche assistenti educativi e della comunicazione, essenziali per garantire l’integrazione scolastica di questi studenti.

Con l’approvazione della legge n.56/2014 il legislatore ha però individuato in capo alle Province e alle Città metropolitane la titolarità di un nucleo ristretto di competenze fondamentali, tra cui sono ricomprese la gestione dell’edilizia scolastica delle scuole superiori e la sola programmazione della rete scolastica dando origine, in questa fase transitoria, ad un vuoto normativo in merito alla titolarità dei servizi a supporto dell’integrazione scolastica degli alunni con disabilità come il trasporto scolastico per le scuole medie superiori, l’assistenza specialistica e gli interventi di sostegno al diritto allo studio per audiolesi e videolesi.

Tale “vuoto normativo” è stato però esplicitamente colmato dal legislatore che con la legge di stabilità per il 2016 (l.n.208/2015, art.1 comma 947) ha attribuito alle Regioni, A PARTIRE DAL 1° GENNAIO 2016, le funzioni in materia di assistenza degli alunni disabili nelle scuole superiori, incluso il trasporto scolastico.

Il comma 947 infatti recita così: *“Ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all’articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all’assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all’articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all’articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l’attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata. Per l’esercizio delle predette funzioni e’ attribuito un contributo di 70 milioni di euro per l’anno 2016. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato*

per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riparto del contributo di cui al periodo precedente tra gli enti territoriali interessati, anche frazionandolo, per l'anno 2016, sulla base dell'anno scolastico di riferimento, in due erogazioni, tenendo conto dell'effettivo esercizio delle funzioni di cui al primo periodo”.

Sulla base di queste considerazioni, evidenziamo pertanto la necessità che tale decreto delegato faccia chiarezza in merito alle competenze dei vari livelli istituzionali: Stato, Regioni, Province e Comuni dal momento che la bozza in oggetto richiama genericamente le competenze degli enti locali (pur citando la legge n.56/2014) ma ignora la citata norma di legge.

Fatta questa premessa fondamentale, sottolineiamo inoltre le seguenti criticità:

- Molte delle azioni previste nel decreto sono previste sottolineando la dicitura “nell’ambito delle risorse disponibili”; di qui il timore che molte delle stesse rimangano disattese.
- E’ positivo prevedere una formazione specifica per tutti i docenti che apparterranno ai Consigli delle classi con alunni diversamente abili onde porre veramente in capo al Consiglio di classe il processo inclusivo evitando deleghe all’insegnante di sostegno; è opportuno quindi il rinnovo del contratto, scaduto ormai dal 2009, con la previsione nello stesso di una quantificazione oraria e di risorse specifiche per tale attività, quanto previsto rimarrà difficilmente realizzabile.
- L’assegnazione delle ore di sostegno viene demandata ad un nuovo organo esterno Gruppo per l’inclusione territoriale (GIT); tale organo definirà le ore di sostegno necessarie per la classe dove è inserito un alunno diversamente abile solo sulla base di documentazione sanitaria alla quale né la scuola né la famiglia hanno contribuito nella realizzazione; ciò con il forte rischio che l’assegnazione delle ore non tenga conto dei reali bisogni didattici dello studente diversamente abile e del grado di complessità della classe nella quale sono inseriti, spesso, anche alunni in condizione di DSA e/o con altri bisogni educativi speciali.

Atto del Governo n.381 “Schema di decreto legislativo concernente l’effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente”.

Tale schema di decreto, come è noto, è stato predisposto in attuazione della legge 107/2015 art.1 commi 180 e 181 lett.f) che ha delegato il Governo a rendere effettivo il diritto allo studio di ogni studente ad accedere e frequentare ogni grado del sistema scolastico e formativo, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado (favorendo la piena integrazione, ai vari livelli di scolarità, per le fasce di utenza disagiate o in particolari difficoltà).

Si tratta dunque di un provvedimento di estrema importanza che dovrebbe rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che impediscono di poter usufruire pienamente di tale diritto attraverso l’adozione di misure finalizzate allo sviluppo di adeguati servizi di supporto al sistema educativo. In realtà il decreto in oggetto, così come è scritto, ci sembra parziale e poco efficace al raggiungimento dell’obiettivo.

Se, come abbiamo precedentemente sottolineato, il sistema scolastico è un sistema policentrico, che coinvolge tanti soggetti nella sua realizzazione, tale schema di decreto, nell’individuare le condizioni per garantire il diritto allo studio a tutti gli studenti, lo fa in maniera eccessivamente sbilanciata sugli enti locali senza prevedere ulteriori risorse finanziarie.

Lo schema di decreto infatti nell’ampliare le garanzie del Diritto allo Studio definisce le modalità delle prestazioni in relazione ai servizi erogati dagli Enti Locali. In particolare, come è noto e ai sensi dell’art.2, si tratta dei servizi di trasporto, di mensa e di fornitura di libri di testo ed altri strumenti didattici indispensabili per il corso di studi.

Al riguardo, si osserva quanto segue:

- nel Decreto si fa riferimento sempre al “rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione “e alle prestazioni da erogare “compatibilmente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente” **e NON SONO PREVISTI nuovi e maggiori oneri per la copertura degli interventi a carico degli Enti locali.** Questo rappresenta indubbiamente un problema;
- poiché si parla di servizi da fornire su istanza di parte, per il trasporto e le mense, non è chiaro se sussista l'obbligo per l'Ente Locale di programmare annualmente il servizio per tutti i potenziali utenti delle scuole primarie, considerate le ristrettezze finanziarie e dovendo essere gli interventi senza nuovi o maggiori oneri per gli Enti locali interessati;

- si osserva, altresì, che esistono leggi speciali regionali che disciplinano interventi e competenze per il diritto allo studio, individuando anche gli Enti a cui vengono attribuite;
- viene previsto presso il Ministero dell'Istruzione il Fondo Unico per l'erogazione di BORSE di studio a favore degli studenti delle scuole superiori, da erogare tramite il sistema dei voucher e con importo da determinare annualmente con Decreto del Ministero. Si osserva in proposito che analogo beneficio è previsto da alcune leggi regionali e che lo stesso viene erogato, con modalità, criteri e importo determinato dalla stessa Regione e dalle Province a cui è stata riassegnata la funzione del Diritto allo studio. Si evidenzia, altresì, che gli interventi per il diritto allo studio a carico degli Enti locali, passano attraverso la programmazione regionale che coordina e equilibra gli interventi in ambito territoriale. Si ritiene, pertanto, che le normative e i finanziamenti statali in materia debbano essere raccordati e armonizzati con la legislazione regionale.

Inoltre, per quanto concerne le misure di cui all'art.10 relative al potenziamento della Carta dello studente, pur rappresentando un utile strumento di supporto al diritto allo studio, riteniamo però che "da sole" siano insufficienti a garantirne l'effettività.

Quanto alla previsione dell'eventuale sottoscrizione da parte di Regioni ed Enti locali, nell'ambito della Carta dello Studente, di convenzioni aggiuntive e ulteriori per il trasporto degli studenti iscritti a corsi di istruzione secondaria di primo e di secondo grado, nonché ai corsi di istruzione e formazione professionale (di cui al comma 3 dell'art.5), sarebbe opportuno estendere tali convenzioni anche in ordine a facilitazioni logistiche utili alla piena attuazione delle attività di alternanza scuola/lavoro che si situano fuori dalle sedi scolastiche.

Appare anche fondamentale, in merito alla piena fruizione e funzionalità di "sussidi digitali" per gli studenti di cui al comma 2 dell'art.7, contemplare l'estensione capillare su tutto il territorio nazionale della banda larga, indispensabile per l'efficace funzionamento della strumentazione elettronica, utile sussidio di apprendimento.

Infine, ci preme sottolineare che il trasporto pubblico locale, di competenza delle Regioni ma che coinvolge anche molte Province le quali, nell'ambito delle deleghe regionali, organizzano il servizio nell'area vasta, rappresenta uno dei maggiori problemi da risolvere per garantire l'effettività del diritto allo studio, poiché molto spesso non risponde alle effettive esigenze degli studenti "pendolari".

Servirebbero ulteriori risorse al fine di garantire un potenziamento di questo servizio che sia in grado di venire maggiormente incontro alle esigenze degli studenti.

Atto n. 379 Schema di decreto legislativo recante revisione percorsi istruzione professionale nel rispetto dell'art.117 della Cost., nonché raccordo con i percorsi di istruzione e formazione professionale.

L'Upi condivide l'obiettivo di questo schema di decreto volto a riformare e unificare i due sistemi, quelli di IP e di IeFP, orientandoli verso una connotazione professionalizzante e sempre meno generalista senza mai tuttavia mettere in secondo piano l'obiettivo fondamentale della formazione integrale del cittadino e della persona. Il fatto che le scuole siano concepite come poli di innovazione, di ricerca e di sperimentazione ed innovazione didattica sicuramente apre ad un forte inserimento della scuola all'interno della società. Il rapporto della Scuola con il mondo del lavoro e delle professioni diventa più stretto per garantire che le competenze acquisite consentano un rapido accesso al lavoro e all'esercizio di una cittadinanza consapevole e responsabile.

Positivo è anche l'accento posto sulla didattica: questa deve essere ripensata attraverso forte esperienze laboratoriali, in contesti operativi sempre più vicini all'impresa, ponendo l'accento sul lavoro di gruppo sulla gestione dei processi.

A tale riguardo si ritiene che la costruzione di un sistema integrato scuola/formazione professionale si possa realizzare solo nell'ambito di un'offerta formativa unitaria, articolata e integrata stabilmente sul territorio.

E' necessario, dunque, che il livello di programmazione dell'istruzione professionale sia mantenuto per ambito territoriale provinciale o subprovinciale e la programmazione sia fortemente e concretamente integrata con quella dell'IeFP.

Il recente riordino delle funzioni provinciali operato dalla L.56/14 ha riconosciuto alle Province quali funzioni fondamentali la predisposizione del piano di organizzazione della rete scolastica di cui al Dlgs. 112/98 (oltre alle funzioni in materia di edilizia scolastica). Molte Regioni hanno poi riassegnato alle Province anche la programmazione dell'offerta di istruzione, da svolgere da quest'ultima contestualmente alla funzione fondamentale della organizzazione scolastica, in un quadro complessivo ed omogeneo agli ambiti provinciali o subprovinciali esistenti, tenendo conto delle particolarità del territorio.

Si raccomanda che tale allineamento delle azioni di pianificazione dell'offerta scolastica, formativa e del dimensionamento sia estesa su tutto il territorio nazionale e quindi di competenza provinciale. Sarebbe opportuno che tutte le Regioni operassero in tal senso al fine di garantire uniformità a livello nazionale trattandosi di funzioni da programmare in maniera integrata.

La competenza sui nuovi Ordinamenti e sugli Organici dell'Autonomia è rimasta allo Stato nella sua organizzazione decentrata a livello regionale e provinciale.

Sarebbe opportuno, per realizzare le finalità della nuova normativa che fosse previsto un momento unitario di programmazione della complessiva offerta di istruzione e formazione professionale, in cui convergano i punti di osservazione e le competenze dei diversi soggetti coinvolti: Enti territoriali (regione, provincia) , Amministrazione statale, singole Istituzioni scolastiche, e istituzioni formative accreditate facenti parte della "Rete nazionale".