

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4018

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE TORRE, BARBIERI, CAPITANIO SANTOLINI,
GHIZZONI, GOISIS, GRANATA, ZAZZERA**

Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'integrazione scolastica degli alunni immigrati o figli di immigrati e per la promozione della dimensione interculturale dei saperi

Presentata il 20 gennaio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge vuole essere una risposta concreta al risultato dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse all'accoglienza di alunni con cittadinanza non italiana, o comunque non italofofi, nel sistema scolastico italiano, conclusasi il 12 gennaio 2011 presso la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati. Ripetutamente, nel corso delle audizioni, è giunta la richiesta — sia da parte delle scuole, sia da parte dei comuni, sia implicitamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) — di risorse certe e dedicate.

È un'esigenza che trova conferma nella prassi degli altri Paesi europei con più lunga esperienza di immigrazione i quali, da tempo, hanno attrezzato la scuola ad accogliere alunni immigrati di prima o di seconda generazione. In Italia, al contrario, non esistono fondi dedicati se si escludono quelli del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dei docenti che all'articolo 9, rubricato « Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo migratorio e contro l'emarginazione scolastica », prevede che il MIUR suddivida annualmente un fondo, indicato nel precedente CCNL,

alle direzioni scolastiche regionali che, a loro volta, stipuleranno un contratto integrativo per i criteri con cui finanziare i progetti delle scuole che, in base alla contrattazione di istituto, potranno usare il finanziamento per compensare il personale. L'articolo 9 è stato inserito nel CCNL nell'anno 1999 con due distinti istituti: aree a rischio, che assorbiva l'80 per cento del capitolo e « forte processo immigratorio » cui era destinato il rimanente 20 per cento. Nel 2003 le voci furono riunite in un unico capitolo, con una distribuzione meno disequilibrata, ulteriormente reiterata nel 2005. Pur tuttavia il fondo è ancora sbilanciato in favore della dispersione scolastica piuttosto che dell'integrazione degli alunni immigrati, nonostante alcuni recenti tentativi di concertazione sindacale. La ripartizione, pressoché inalterata dal 2005 ad oggi, ha il seguente andamento: dei 53,195 milioni di euro disponibili, il 32 per cento è andato alle scuole del nord, il 14 per cento alle scuole del centro e il 54 per cento a quelle del sud (nelle disponibilità delle quali, però, — soprattutto nelle regioni dell'Obiettivo « Convergenza »: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia che da sole assorbono quasi il 46 per cento dei 53 milioni di euro — vi sono anche consistenti fondi strutturali dell'Unione europea utilizzabili per la dispersione scolastica), mentre la distribuzione degli alunni immigrati è 65 per cento al nord, 24 per cento al centro e 11 per cento al sud. Se l'assunto è che la presenza degli alunni immigrati è oggi una sfida prioritaria, potrebbe dunque a ragione essere reiterata la proposta di suddividere il capitolo maggiormente in favore dei docenti delle scuole con maggiore presenza di alunni non italofofoni, ma occorre prima interrogarsi se sia opportuno che le risorse per gli alunni immigrati debbano erodere altre voci importanti (e la scuola del sud lo è) oppure se occorra impegnarsi a reperire risorse specifiche altrove.

Un'altra fonte di finanziamento per le istituzioni scolastiche potrebbe derivare dalla legge n. 440 del 1997, recante « Istituzione del Fondo per l'arricchimento e

l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi ». Ma una prima difficoltà deriva dalla progressiva diminuzione del fondo. La legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010) stabilisce, infatti, l'importo in 89,564 milioni di euro per il triennio 2011-2013, riducendolo a un quarto rispetto al 1999 (669,1 miliardi di lire corrispondenti a 345,6 milioni di euro) e praticamente dimezzando l'importo del 2008 che ammontava a 185,8 milioni di euro.

Analizzando le due ultime direttive ministeriali relative alla ripartizione del Fondo, si nota che la direttiva n. 69 del 6 agosto 2008 riporta sia in premessa che nella ripartizione dei fondi la dicitura « sostegno agli studenti con famiglie straniere » che sono tra i destinatari indistinti di un « importo fino a un massimo di euro 20.000.000 (che) sarà utilizzato per le iniziative, promosse a livello nazionale, dirette a realizzare l'educazione alla salute, il potenziamento dell'attività motoria e sportiva nella scuola primaria e la realizzazione di giochi sportivi studenteschi nazionali ed internazionali, a promuovere la cultura della legalità e l'educazione alla cittadinanza attiva; a garantire l'efficace funzionamento delle Consulte provinciali e degli Studenti, del Forum Nazionale delle associazioni dei genitori a scuola, a porre in essere azioni destinate a prevenire e contrastare il bullismo e la violenza dentro e fuori la scuola; a promuovere il volontariato a scuola, il rispetto dell'ambiente, le azioni volte a sostenere la diversità di genere come valore, l'accoglienza ed il sostegno degli studenti con famiglie straniere, adottive e affidatarie ». Da questa indicazione della direttiva è facilmente deducibile che alle azioni in favore degli alunni immigrati sono state destinate somme esigue.

Ma nell'ultima direttiva n. 93 del 30 novembre 2009, la dicitura « accoglienza di studenti appartenenti a famiglie straniere » rimane nelle premesse generali scomparendo del tutto nell'articolo 3, rubricato « Riparto e modalità della gestione delle somme ». Attualmente, dunque, la legge n. 440 del 1997 non è una fonte di finan-

ziamento per le azioni rivolte agli alunni immigrati. Tuttavia, l'amministrazione del MIUR negli anni 2007, 2008 e 2009 era riuscita ad attingere da altri capitoli circa 200.000 euro l'anno con i quali si sono svolti quattro seminari nazionali di formazione dei dirigenti di scuole ad alta presenza di alunni immigrati. Nell'anno scolastico 2008/2009 erano stati riservati *una tantum* 6 milioni di euro all'interno della legge n. 440 del 1997 nel programma « Scuole aperte » per il Piano nazionale di insegnamento della lingua italiana L2. Tale programma, però, è attualmente interrotto. Nel presente anno i corsi di formazione nazionali rivolti a dirigenti e a docenti di scuole ad alta presenza di alunni immigrati sono finanziati da un fondo, anch'esso *una tantum*, presumibilmente proveniente da fondi non utilizzati di precedenti ripartizioni delle risorse della legge n. 440 del 1997, di circa 1,2 milioni di euro, la cui responsabilità di spesa è della Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione del Dipartimento per l'istruzione del MIUR.

Emerge quindi la necessità, come afferma la relazione finale dell'indagine conoscitiva citata, di « risorse certe, dedicate e impiegate non solo per le emergenze, ma anche per costruire modalità di lavoro stabili, diffuse in tutte le scuole italiane ». La relazione dell'indagine conclude: « Il Parlamento dovrà fornire indicazioni, al riguardo, all'Esecutivo ».

Nasce da qui la presente proposta di legge che, come già attuato con la legge n. 69 del 2000, recante « Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con *handicap* », sceglie di inserire nella legge n. 440 del 1997, proprio in quanto norma di finanziamento per accompagnare la realizzazione dell'autonomia scolastica (legge n. 59 del 1997), un Fondo dedicato all'immigrazione e all'interculturale.

Un'attuazione effettiva, seria e competente dell'autonomia scolastica è un obiettivo quanto mai attuale, tanto da spingere la Commissione cultura, scienza e istru-

zione della Camera dei deputati ad approvare all'unanimità il 20 ottobre 2010 una risoluzione (risoluzione n. 8-00092), che impegna il Governo a fornire tutti i dati disponibili per avviare una valutazione sull'uso e sull'efficacia della legge e per orientarla « all'attuale nuova fase dell'autonomia delle istituzioni scolastiche » e « a un impegno mirato e non generico per il raggiungimento della qualità dell'intero sistema scolastico italiano ». È dunque coerente con questi due obiettivi (fase attuale della autonomia scolastica e qualità della scuola) dedicare una parte aggiuntiva del Fondo a un tema di cruciale attualità.

Il contesto della scuola attuale – immersa nella veloce globalizzazione in atto e costretta al confronto con diverse culture – è oggetto di dibattito in tutta Europa, particolarmente vivace al momento della presentazione di questa proposta di legge. In Italia il tema si intreccia con le tensioni tra nord e sud del Paese e con la difficile situazione economica che coinvolge anche le autonomie scolastiche. Rispondere seriamente a tali inediti bisogni espressi alle e dalle scuole, affrontare con onestà intellettuale le reali difficoltà poste, non sottovalutare i timori e le conseguenti intolleranze che attraversano le comunità oggi richiede senza dubbio al sistema scolastico italiano nuove e specifiche competenze, sia a livello centrale che presso ciascuna istituzione scolastica autonoma.

Non si tratta di dedicare questa parte aggiuntiva del Fondo esclusivamente agli alunni immigrati, per i quali sono comunque previste azioni mirate. Le misure finanziate con tale quota aggiuntiva devono investire, invece, l'intero sistema dell'istruzione e tutta la popolazione scolastica poiché si tratta del contesto culturale della scuola e questo, come sostiene in conclusione la Commissione, non costituisce una variabile indipendente del processo di apprendimento. Nella transizione dal mondo monoculturale del passato al nuovo mondo multiculturale, occorre evitare il disorientamento dell'effetto « torre di Babele » e offrire solide basi di cono-

scienza affinché i giovani possano affrontare, con le necessarie competenze disciplinari, culturali e umane, il mondo attuale. I più recenti risultati della ricerca didattica ed educativa pongono l'attenzione sulla necessità che le materie siano penetrate in senso più interdisciplinare e attraverso una lettura che tenga conto dei diversi approcci culturali nelle diverse fasi storiche e nei diversi contesti geografici. Solo attraverso un tale approccio i bambini e gli adolescenti avranno a disposizione strumenti per discernere i continui, complessi e a volte illusori stimoli loro proposti. « L'elaborazione dei saperi necessari per comprendere l'attuale condizione dell'uomo planetario, definita dalle molteplici interdipendenze fra locale e globale [come espresso nelle Indicazioni per il curriculum per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione MIUR 2008] è dunque la premessa indispensabile per l'esercizio consapevole di una cittadinanza nazionale, europea e planetaria. Oggi la scuola italiana può proporsi concretamente un tale obiettivo, contribuendo con ciò a creare le condizioni propizie per rivitalizzare gli aspetti più alti e fecondi della nostra tradizione. Questa, infatti, è stata ricorrentemente caratterizzata da momenti di intensa creatività — come la civiltà classica greca e latina, la Cristianità, il Rinascimento e, più in generale, l'apporto degli artisti, dei musicisti, degli scienziati, degli esploratori e degli artigiani in tutto il mondo e per tutta l'età moderna — nei quali l'incontro fra culture diverse ha saputo generare l'idea di un essere umano integrale, capace di concentrare nella singolarità del microcosmo personale i molteplici aspetti del macrocosmo umano ».

Un compito immenso per la scuola di oggi a cui la ricerca didattica e in generale le università sono chiamate a dare un forte apporto.

La logica con cui la proposta di legge fornisce indirizzi per l'uso del Fondo fa riferimento a tre assi obbligatori e a un asse facoltativo, qui di seguito esplicitati:

1) « potenziamento e qualificazione dell'integrazione » in cui sono ricompresi

l'accoglienza degli alunni non italofofoni, l'accertamento delle conoscenze pregresse delle varie discipline e in particolare della lingua italiana, l'inserimento nella classe, i corsi certificati di L2, il successo scolastico, il continuo lavoro di rete nel territorio e il monitoraggio di queste azioni anche attraverso una completa aggregazione dei dati da parte del MIUR;

2) « formazione dei docenti e dei dirigenti » in cui sono ricomprese quella iniziale (affidata alle università, con i fondi destinati ai corsi di laurea magistrale per l'insegnamento, ma su cui, attraverso il comitato tecnico-scientifico previsto dalla presente proposta di legge, il MIUR potrebbe avere una « leggera » supervisione) e quella in servizio, quella rivolta a una o a più istituzioni scolastiche nel loro insieme, attraverso moduli che riguardino sia la didattica e la pedagogia interculturale, sia l'organizzazione delle istituzioni scolastiche e dell'intero sistema;

3) « dimensione interculturale dei saperi » rivolta alla ricerca didattica, al metodo dell'insegnamento e ai contenuti dei *curricula*;

4) « risorse residue » (articolo 1, comma 2) che sono destinate a speciali programmi rivolti al rafforzamento del successo scolastico degli alunni immigrati, compresa la valorizzazione del plurilinguismo; all'orientamento scolastico degli adolescenti e al sostegno nei vari percorsi di istruzione della scuola secondaria di secondo grado; alle relazioni con le famiglie; all'integrazione anche extrascolastica, compresa l'attività sportiva come strumento educativo e formativo.

La gestione del Fondo è suddivisa in due parti (articolo 1, comma 4 e comma 5): una, non inferiore al 10 per cento (articolo 1, comma 4), amministrata direttamente dal MIUR per le priorità nazionali annualmente individuate, in modo da accrescere « le competenze generali del sistema scolastico »; la seconda demandata alle istituzioni scolastiche attraverso un metodo ispirato ai Fondi sociali del-

l'Unione europea attraverso i seguenti elementi:

1) procedure selettive del MIUR predisposte dal comitato tecnico-scientifico, rese pubbliche attraverso il sito istituzionale: dalla pubblicazione dei bandi fino all'assegnazione motivata delle risorse;

2) rilevanza nei progetti della continuità successiva all'iniziale finanziamento e del partenariato con altre scuole, con enti locali, con università e con altre realtà del territorio;

3) finanziamento o cofinanziamento dello *start up* o della realizzazione o del consolidamento di modalità innovative di azioni didattiche, organizzative o formative, con un limite temporale massimo di un triennio;

4) monitoraggio degli esiti, loro pubblicazione in tempo reale sul sito del MIUR e diffusione delle buone pratiche;

5) relazione annuale del MIUR alle Commissioni parlamentari competenti.

Una legge che vuole essere « snella » e « dinamica »: non un « via libera » a distribuzione di risorse « a pioggia » alle scuole quanto, piuttosto, un meccanismo per suscitare una continua riflessione e un continuo miglioramento delle competenze professionali e culturali. Questo meccanismo dovrebbe coinvolgere le 10.000 scuole del Paese e tutti i luoghi, dal MIUR all'assessorato all'istruzione del più pic-

colo comune, che hanno il compito di promuovere le politiche scolastiche.

Un'ultima nota particolarmente rilevante: occorre porre attenzione su una contraddizione che potrebbe verificarsi in sede di applicazione della presente proposta di legge; cioè quella di promuovere maggiormente chi sa fare progetti di qualità perché ha già alle spalle buone pratiche o particolari abilità, lasciando indietro e scoperte le scuole più svantaggiate. Il non possedere adeguate competenze non può certo costituire oggetto di punteggio nei bandi, perché — tra l'altro — sarebbe contraddittorio verso l'intento di *empowerment* della proposta di legge stessa, cioè di « autopromozione » di ogni istituzione scolastica. Per superare tale possibile contraddizione, tutti gli articoli contengono implicitamente l'auspicio che — all'interno della rete di scuole, nella collaborazione tra l'istituzione scolastica debole e le istituzioni del territorio (università compresa) oppure nel supporto dato nel corso delle azioni di valutazione e di miglioramento esterni (che speriamo presto prendano seriamente corpo nel nostro Paese) o attraverso altre occasioni — si sappiano accompagnare le istituzioni scolastiche più « deboli » a predisporre progetti e a partecipare con successo ai bandi. L'obiettivo, giova ripeterlo, è una nuova, stabile, crescente e continuamente aggiornata capacità culturale, didattica ed educativa diffusa in ogni punto dell'intero sistema scolastico italiano.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Fondo di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440, è incrementato della somma di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, destinati al potenziamento e alla qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni non italofofoni, alla formazione dei docenti e dei dirigenti sui temi oggetto della presente legge e alla promozione della dimensione interculturale dei saperi.

2. L'intero incremento di cui al comma 1 è destinato, per un importo non inferiore al 30 per cento, all'insegnamento della lingua italiana come seconda lingua agli alunni non italofofoni, con particolare riguardo ai minori immigrati neo arrivati, di recente immigrazione o che non hanno frequentato la scuola dell'infanzia o la scuola primaria in Italia, con l'obbiettivo di assicurare almeno il raggiungimento del livello B1 a conclusione del primo ciclo di istruzione; per un importo non inferiore al 20 per cento, alla formazione in servizio dei docenti e dei dirigenti scolastici e per un importo non inferiore al 20 per cento alla ricerca e all'elaborazione di contenuti, metodologie e materiale didattico relativi alla dimensione interculturale del *curriculum* scolastico. Le risorse residue sono destinate a speciali programmi rivolti al rafforzamento del successo scolastico degli alunni immigrati, compresa la valorizzazione del plurilinguismo, all'orientamento scolastico degli adolescenti e al sostegno nei vari percorsi di istruzione della scuola secondaria di secondo grado, alle relazioni con le famiglie e all'integrazione anche extrascolastica, compresa l'attività sportiva come strumento educativo e formativo.

3. Le risorse destinate agli interventi in favore degli alunni immigrati o figli di

immigrati e della dimensione interculturale dei saperi, di cui ai commi 1 e 2, sono rivolte all'ammodernamento del sistema scolastico italiano e al suo costante adeguamento ai criteri stabiliti dall'Unione europea e sono aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente destinate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle università e dalle singole istituzioni scolastiche autonome ai medesimi scopi.

4. Il Fondo annuale di cui al presente articolo è destinato, in misura non inferiore al 10 per cento dell'intero ammontare, a iniziative gestite direttamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e rivolte ad accrescere le competenze generali del sistema scolastico italiano riguardo ai temi oggetto del medesimo articolo; le restanti risorse sono erogate attraverso procedure selettive attuate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, volte a incentivare la ricerca didattica e le buone prassi nell'ambito delle finalità di cui al comma 2 da parte di istituzioni scolastiche autonome. Il finanziamento o il cofinanziamento copre un periodo non superiore a un triennio. La qualità dei progetti, la progettualità a livello di rete di scuole, la previsione di continuità successiva all'iniziale finanziamento e il partenariato con altre scuole, con enti locali, con università e con altre realtà del territorio costituiscono particolari criteri per la selezione.

5. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, attraverso un apposito comitato tecnico-scientifico, redige le linee di indirizzo, segue la procedura della selezione, effettua il monitoraggio degli interventi segnalando le migliori esperienze; cura la tempestiva pubblicazione nel sito *internet* del medesimo Ministero dei bandi, della motivata assegnazione delle risorse, dell'esito dei programmi svolti; diffonde tra le istituzioni scolastiche le buone prassi; riferisce annualmente alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Il comitato tecnico-scientifico può eventualmente avvalersi di esperti esterni di acclarata competenza nel numero massimo di tre per la

cui opera non è previsto un compenso; i rimborsi per le spese effettuate dai medesimi esperti sono posti a carico del corrispondente capitolo del bilancio di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, senza ulteriori oneri di spesa per il bilancio dello Stato.

ART. 2.

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012 e a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, si provvede:

a) per l'anno 2011 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 551 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, come rideterminata dalla tabella C allegata alla legge 13 dicembre 2010, n. 220;

b) a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2012 e 2013, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2011-2013, 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 2011, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

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

