

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)

Martedì 14 aprile 2015

Martedì 14 aprile 2015. — Presidenza della vicepresidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Davide Faraone.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. C. 2994 Governo, e abb. C. 416 Caparini, C. 1595 Antimo Cesaro, C. 1835 Cimbro, C. 2043 Vezzali, C. 2045 Carfagna, C. 2067 Coccia, C. 2291 Ascani, C. 2524 Centemero, C. 2630 Paglia, C. 2860 Iori, C. 2875 Di Benedetto, C. 2975 Chimienti.
(Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base – Reiezione di una proposta di stralcio).

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, poiché non vi sono obiezioni, accoglie la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Dato conto delle sostituzioni, ricorda che, nella seduta del 10 aprile 2015, si è svolta la relazione della collega Coscia e che alla Commissione spettano ora due passaggi procedurali: in primo luogo, occorre adottare il testo base; in secondo luogo, occorre deliberare su due richieste di stralcio presentate dal gruppo SEL e dal gruppo MoVimento 5 Stelle. Le predette richieste di stralcio ineriscono agli articoli 8 e 21.

Luigi GALLO (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che d'ora innanzi la pubblicità dei lavori delle sedute in sede referente dedicate al presente provvedimento sia assicurata anche tramite la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, ne verificherà la possibilità.

Simone VALENTE (M5S) chiede che, ai sensi dell'articolo 16-bis del Regolamento, la Commissione acquisisca il parere del Comitato per la legislazione.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, fa presente che tale parere sarà richiesto a prescindere dall'istanza di componenti la Commissione. Chiede quindi alla relatrice di indicare quale intenda proporre come testo base per il seguito della discussione.

Maria COSCIA (PD), relatrice, dopo aver ricordato che la relazione introduttiva è stata strutturata in base al testo del disegno di legge governativo A.C. 2994, propone quest'ultimo come testo base.

Simone VALENTE (M5S) sottolinea che le diverse proposte di legge inerenti alla materia trattata dall'A.C. 2994 presentano un contenuto talvolta ampiamente divergente da quest'ultimo. Ritiene, quindi, necessario procedere alla costituzione di un comitato ristretto che predisponga un testo unificato.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, preso atto di questa insistenza, darà la parola ad un oratore a favore e a uno contro sulla proposta della relatrice.

Simona Flavia MALPEZZI (PD) interviene a favore.

Giancarlo GIORDANO (SEL) interviene contro.

La Commissione approva la proposta della relatrice e adotta quello del Governo come testo base.

Maria MARZANA (M5S) chiede che sia abbinata a quelle in discussione anche la sua proposta di legge A.C. 2504, recante disposizioni per il potenziamento dell'insegnamento della storia dell'arte nelle scuole secondarie di secondo grado.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, assicura che le ulteriori richieste di abbinamento saranno attentamente valutate nel prosieguo della discussione. Passando quindi all'esame delle richieste di stralcio, ricorda che, sebbene questo sia – nella sostanza – non dissimile da un emendamento soppressivo, la prassi vuole che su di esso non si deliberi al momento in cui si perviene all'articolo cui lo stralcio si riferisce (in questo caso gli articoli 8 e 21), bensì in via preliminare, onde rendere la discussione più chiara e ordinata. La deliberazione sullo stralcio assume dunque un significato essenzialmente procedurale e su di essa – di norma – avrebbe la parola un oratore a favore e uno contro. Ritiene, comunque, di estendere la facoltà di parola, su una questione che assume una particolare rilevanza, a un membro per gruppo su entrambe le richieste di stralcio, acquisendo inoltre il parere della relatrice e del Governo. Dà quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire sulla richiesta di stralcio dell'articolo 8.

Gianluca VACCA (M5S) ritiene che la richiesta di stralcio dell'articolo 8 sia coerente con la posizione già espressa dal MoVimento 5 Stelle, il quale sin dal 10 marzo aveva chiesto di procedere all'emanazione di due distinti provvedimenti, relativi, rispettivamente, alle assunzioni del personale e alle restanti questioni concernenti la riforma organica della scuola. Stigmatizza quindi l'accelerazione impressa dal Governo e dalla sua maggioranza all'esame del presente provvedimento, che non permette al Parlamento di esercitare le proprie prerogative: dopo aver affermato che non è stato prescelto lo strumento del decreto-legge per permettere al Parlamento di svolgere pienamente l'attività legislativa, ma si è poi, di fatto, imposto un procedimento di esame del provvedimento altrettanto accelerato, che non permette un compiuto esame di tutte le questioni che ineriscono al complesso mondo della scuola. Ricorda poi che, essendo solo da pochi giorni disponibile il testo, risulta molto ristretto il tempo a disposizione per l'entrata in vigore del provvedimento e degli atti attuativi, nonostante il Governo abbia cominciato a parlare del piano della «Buona scuola» sin dal settembre scorso. Evidenzia, in particolare, che entro il 31 maggio dovrebbero essere redatti i piani triennali per l'offerta formativa, in base ai quali deve essere determinato l'organico necessario per procedere al reclutamento. A sostegno della richiesta di stralcio dell'articolo 8, ritiene che sia possibile procedere alle assunzioni tramite il sistema di reclutamento vigente, indipendentemente dalle nuove disposizioni concernenti gli albi territoriali dei docenti e la chiamata diretta da parte dei dirigenti scolastici. Auspica, infine, che il presente provvedimento non arrivi «blindato» all'esame dell'altro ramo del Parlamento, al fine di procedere alle modifiche migliorative necessarie.

Giancarlo GIORDANO (SEL), ricordato che nel corso delle audizioni informali era stato sollecitato da più parti lo stralcio sia delle disposizioni di cui all'articolo 8, sia delle disposizioni di cui all'articolo 21, interviene preliminarmente a favore dello stralcio dell'articolo 8. Segnala, quindi, che nella prima seduta in sede referente del provvedimento erano presenti pochissimi deputati, osservando che ciò che caratterizza lo stesso è «la fretta». Aggiunge che il Governo – dopo aver utilizzato abbondantemente, in passato, lo strumento del decreto-legge – nella presente occasione, ove parrebbe opportuno adottare un provvedimento d'urgenza per permettere in tempo utile almeno l'assunzione dei necessari docenti, non ha proceduto in questo senso. Ha comunque il sentore che, a un certo punto, lo stralcio si farà. Anticipando la discussione sulla richiesta di stralcio dell'articolo

21, inoltre, ritiene eccessivo il numero di deleghe conferite da tale articolo, in maniera cieca, al Governo, che in tal modo offusca la centralità del Parlamento.

Simona Flavia MALPEZZI (PD) interviene contro la richiesta di stralcio dell'articolo 8. Tale articolo è indivisibile dal resto delle disposizioni che rappresentano un'organica riforma del settore scolastico. Sottolinea, in particolare, che le disposizioni sulle assunzioni sono parte integrante di tutto l'impianto, non volendosi realizzare una sanatoria e permettendo al dirigente scolastico di scegliere i docenti più adatti per la propria scuola. Dopo aver ricordato che ciascuna istituzione scolastica, in futuro, potrà contare su 5-6 docenti in più, grazie al presente provvedimento, ritiene che lo stesso sia comunque migliorabile, anche in base a quanto emerso nel corso delle audizioni informali.

Rocco PALESE (FI-PdL) ricorda, al di là della questione relativa allo stralcio, che il provvedimento in esame costituisce una riforma fondamentale del Paese, che segue a una consultazione di massima e alla famosa sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014, in merito al rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato nel settore della scuola. Chiede quindi al Governo di assicurare che sarà in grado, tramite il MIUR, di attuare la presente riforma, evitando che si crei un contenzioso analogo a quello verificatosi in passato con riferimento all'accesso alle facoltà di medicina e alle scuole di specializzazione. Manifesta poi perplessità per l'eccessivo numero di deleghe indicate nell'articolo 21 e sulla possibilità che gli attuali dirigenti scolastici possano svolgere tutte le nuove funzioni che il provvedimento conferisce loro.

Maria COSCIA (PD), relatrice, conferma la sua contrarietà, già espressa in sede di relazione, allo stralcio dell'articolo 8, in quanto paventa, tra l'altro, che, a legislazione vigente, non sia possibile procedere all'assunzione di nuovi docenti, se non in maniera limitata.

Il sottosegretario Davide FARAONE ricorda che il provvedimento in esame assume la veste di disegno di legge per assicurare un maggior coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale. Esso rappresenta anche il frutto di una consultazione pubblica, che ha portato a una modifica del piano della «Buona scuola» originariamente presentato. Auspicando che la discussione si svolga senza atteggiamenti pregiudiziali, frutto di valutazioni ideologiche, ritiene che le assunzioni, in quanto funzionali all'esercizio di attività indispensabili per la migliore riuscita della cosiddetta «Buona scuola», siano un argomento non separabile dal resto del progetto di riforma. Esprime quindi parere contrario sullo stralcio dell'articolo 8.

La Commissione respinge le richieste di stralcio dell'articolo 8, avanzate, rispettivamente, dai deputati Giordano e Pannarale e Simone Valente.

Annalisa PANNARALE (SEL), intervenendo a favore della richiesta di stralcio dell'articolo 21, presentata dal suo gruppo, osserva che lo stesso presenta ben 13 deleghe in bianco al Governo, concernenti aspetti essenziali della scuola, e in particolare del sistema pubblico dell'istruzione, nei suoi diversi profili. Ritenendo, quindi, che il presente disegno di legge contrasti con le disposizioni di cui all'articolo 76 della Carta costituzionali, in quanto nello stesso non sono indicati precisi criteri e principi direttivi di delega, preannuncia la presentazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità sul disegno di legge in esame. Dopo aver ricordato che le criticità principali evidenziate nel corso delle audizioni informali concernevano la tempistica assai stringente dei tempi di esame e l'eccesso di materie delegate al Governo, ritiene infine che il disegno di legge, nell'attuale testo, possa determinare un peggioramento del sistema scolastico.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), dopo aver ricordato che quelle contenute nell'articolo 21 non costituiscono deleghe in bianco, essendo invece funzionali all'attuazione della riforma, ritiene comunque utile procedere a un'ulteriore riflessione sull'opportunità di stralciare l'articolo 21 dal resto della riforma. Non si scandalizzerebbe se la decisione sullo stralcio dell'articolo 21 fosse accantonata.

Gianluca VACCA (M5S), dichiarandosi favorevole in via di principio appoggiando allo stralcio dell'articolo 21, saluta con soddisfazione l'apertura fatta dalla collega Malpezzi.

Maria COSCIA (PD), relatrice, pur ritenendo che le deleghe indicate nell'articolo 21 non siano in bianco, condivide la posizione della collega Malpezzi.

Il sottosegretario Davide FARAONE si dichiara favorevole ad accantonare la decisione sullo stralcio dell'articolo 21, anche con riferimento a singole deleghe. Invita, comunque, a valutare il fatto che stralciando, in questa occasione, alcune questioni concernenti il settore dell'istruzione, si potrebbe correre il rischio di non affrontare più, in futuro, tali aspetti.

Gianluca VACCA (M5S) ricorda che il Parlamento è sovrano, non dovendo essere il Governo ad indicargli quali materie esso possa affrontare.

Giancarlo GIORDANO (SEL), dopo aver precisato che le posizioni del suo gruppo non prendono spunto da valutazioni di natura ideologica, apprezza l'apertura verso un eventuale accantonamento di tutto o parte del contenuto dell'articolo 21, espressa da parte sia del sottosegretario Faraone, sia della relatrice, sia dell'onorevole Malpezzi.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, alla luce del dibattito svolto, non essendovi obiezioni, dispone l'accantonamento della richiesta di stralcio dell'articolo 21 presentata dagli onorevoli Giordano e Pannarale.

Gianluca VACCA (M5S), chiede che la Commissione deliberi di acquisire dal Governo, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, dati e informazioni, anche con la predisposizione di un'integrazione della relazione tecnica, concernente il provvedimento in esame. In particolare, reputa necessario, per valutare l'impianto complessivo della riforma, acquisire ulteriori dati in merito alla consistenza delle graduatorie in essere, con una suddivisione per classi di concorso, mettendo in rilievo il fabbisogno di diritto e di fatto di docenti da assumere, nonché dati relativi ai contratti a tempo determinato stipulati nell'ultimo anno.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, suggerisce al collega Vacca di formulare la richiesta per iscritto.

Il sottosegretario Davide FARAONE esprime la disponibilità del Governo a fornire i dati richiesti in tempi rapidi.

Umberto D'OTTAVIO (PD), osserva preliminarmente che la nostra scuola non produce i risultati che ci si dovrebbe aspettare e il crollo di ieri di un soffitto di una scuola di Ostuni dimostra quanto ci sia ancora da fare per la scuola. Apprezza l'intento del presente provvedimento di sviluppare il sistema di autonomia della scuola, basato sulla libertà di insegnamento e sulla responsabilità, superando l'attuale modello, la cui cifra sembrano essere le circolari ministeriali. Criticato il criterio del massimo ribasso nell'aggiudicazione degli appalti, che ha permesso che si realizzassero edifici scolastici scadenti. Ritiene molto positivo che il provvedimento dedichi diverse norme al tema dell'edilizia scolastica e, in particolare, alla sua sicurezza. Con riferimento all'articolo

15 del provvedimento, concernente la destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, osserva – pur constatando che il testo appare non sufficientemente chiaro – che questo nuovo strumento deve intendersi aggiuntivo rispetto all'istituto del 5 per mille attualmente vigente. Aggiunge che si dovrebbe valutare una diversa modalità di assegnazione delle risorse rivenienti da tale destinazione, in quanto la disciplina ora presente nel testo potrebbe favorire ulteriori discriminazioni nei diversi ambiti territoriali del Paese. Rileva, inoltre, che non è preso in adeguata considerazione il tema dell'educazione degli adulti, con una valorizzazione dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti. Dopo aver osservato che i circa 300.000 precari non possono essere tutti assunti nell'immediato futuro, considera non di meno molto consistente la prossima immissione in ruolo di oltre 100.000 docenti. Simili dimensioni non trovano attualmente riscontri in altri settori del pubblico impiego, altrettanto importanti quale, ad esempio, quello della sanità.

Luigi GALLO (M5S) osserva come l'esito complessivo del presente disegno di legge sarà tale da determinare la fine della scuola pubblica, in quanto vengono poste in competizione le varie istituzioni scolastiche. Rileva, inoltre, che al dirigente vengono attribuite diverse nuove funzioni, pedagogiche, didattiche e valutative. Lo si stimola alla ricerca di sponsorizzazioni e di erogazioni liberali a favore della scuola. Considerata favorevolmente la posizione dell'onorevole D'Ottavio in merito alla modifica delle disposizioni di cui all'articolo 15, affinché non si determinino eccessivi squilibri tra scuole di eccellenza e «ghetti», denuncia però la minore disponibilità di risorse del sistema scolastico italiano in confronto alla media europea, avvertendo, comunque, che la scuola non deve realizzare la propria autonomia collocando un prodotto sul mercato. Il provvedimento limita fortemente la collegialità degli organi scolastici, scoraggiando la realizzazione di reti tra le scuole che, anzi, vengono messe in competizione l'una contro l'altra. Ribadita la necessità di porre fine alla precarietà e non quella di «eliminare» i precari, osserva che il prospettato sistema di reclutamento tramite le graduatorie ad esaurimento, con la possibilità di utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, determinerà probabilmente una carenza degli insegnanti nelle materie scientifiche, stante l'improponibile percorso di destinare a tali materie docenti di discipline umanistiche. Leggere che un obiettivo della «Buona scuola» è il potenziamento di discipline quali musica, informatica e inglese appare, dunque, un'utopia.

Silvia CHIMIENTI (M5S) osserva che un progetto complesso di riforma, che ridisegna il mondo della scuola, non può essere esaminato in pochi giorni, come è stato invece imposto dal Governo. Dopo aver espresso amarezza per la reiezione della richiesta di stralcio dell'articolo 8, pensa che occorra svolgere una discussione serena e aperta a interventi migliorativi, ritenendo impossibile procedere entro il 31 maggio agli adempimenti previsti dall'articolo 8 per le assunzioni. Richiama la richiesta di supplemento istruttorio avanzata dall'onorevole Vacca in merito al numero di posti vacanti e disponibili, nonché ai contratti a tempo determinato stipulati nell'ultimo anno e considera vaghe e fumose, altresì, le disposizioni concernenti la consistenza delle graduatorie di istituto in essere, chiedendo che siano ricompresi nelle stesse anche i docenti di seconda fascia. Osserva, poi, che la portata normativa di varie parti del testo risulta non comprensibile e di difficile interpretazione, come emerge anche dalla documentazione predisposta dagli uffici, che non riesce a sciogliere tutti i nodi contenuti nel provvedimento, soprattutto con riferimento al POF triennale e alle graduatorie. Ritiene poi che il modello di scuola che emerge dal provvedimento stravolga l'attuale assetto, incentivando la competizione tra scuole, docenti e studenti. Osserva, inoltre, che le cattedre vacanti e disponibili sono ben oltre 30.000, come prospettato nella relazione annessa al provvedimento, ricordando che negli ultimi 10 anni sono stati stipulati 1,5 milioni di contratti a termine. Si domanda, infine, se il sistema degli albi territoriali valga solo in questa fase iniziale, per poi essere sostituito dal sistema dei concorsi.

Milena SANTERINI (PI-CD), dopo aver ricordato che la VII Commissione ha recentemente approvato una risoluzione in merito ai contenuti che avrebbe dovuto presentare l'emanando disegno di legge attuativo della «Buona scuola», osserva che la stabilizzazione dei docenti – che non deve rappresentare una misura clientelare, come avvenuto in passato – costituisce una misura necessaria, ma non sufficiente, per favorire lo sviluppo degli apprendimenti degli studenti italiani. Elenca una serie di aspetti critici che, tuttavia, permangono nel testo presentato: si tratta essenzialmente delle disposizioni relative ai dirigenti scolastici, alla valutazione e alla formazione dei docenti e alla disciplina del 5 per mille, profili che dovrebbero essere inseriti in un ampio contesto di scuola intesa come comunità. Esprime quindi perplessità sull'istituzione del voucher per i docenti e sottolinea l'importanza del problema della dispersione scolastica e, fatto cenno alla bocciatura degli alunni nelle primissime classi, ritiene che tale fenomeno sia il sintomo di un fallimento del sistema scolastico ed educativo e non dell'individuo. Giudica infine positivo l'accantonamento della richiesta di stralcio dell'articolo 21.

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Anna ASCANI (PD) non condivide i toni apocalittici con cui si descrive questo provvedimento, che non manda a morte la scuola pubblica. Con il presente disegno di legge si può realizzare davvero l'autonomia di cui tanto si parla dai tempi del Ministro Berlinguer. Sottolinea l'importanza dei seguenti interventi: la realizzazione dell'organico funzionale dell'autonomia, che attribuisce un maggior numero di docenti alle istituzioni scolastiche; l'incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche per 126 milioni di euro annui dal 2016 al 2021; l'attuazione della didattica per competenze; la valorizzazione della funzione dei dirigenti scolastici – i quali non assumono le caratteristiche di dittatori, come si è voluto, in maniera strumentale, sostenere da parte di taluni, mortificando in tal modo la loro attività – attribuendo loro maggiori strumenti; la destinazione del 5 per mille come istituto parallelo all'istituto del 5 per mille attualmente esistente, con un eventuale riformulazione del testo ai fini di una maggiore comprensione; l'istituzione dello school bonus di cui all'articolo 16, con un'eventuale chiarificazione del testo. Osserva, quindi, che si tende, in particolare con le norme di cui all'articolo 5, concernente il 5 per mille, a superare l'attuale sistema di contribuzione volontaria a carico delle famiglie, che attualmente differisce notevolmente a seconda degli ambiti territoriali e delle diverse istituzioni scolastiche. Aggiunge che la formazione degli insegnanti viene migliorata, essendo destinati ad essa 40 milioni di euro annui a decorrere dal 2016 e che tale misura deve essere tenuta distinta dall'istituzione della carta elettronica per la formazione e l'aggiornamento del docente di cui all'articolo 10. Valuta, inoltre, positivamente lo stanziamento di 90 milioni di euro, di cui all'articolo 5, comma 6, a favore dell'innovazione digitale e della didattica laboratoriale. Dopo aver ricordato che, in passato, il settore della scuola ha subito i tagli conseguenti alla riforma Gelmini-Tremonti, ritiene che l'attuale testo possa essere migliorato senza che il suo impianto sia demolito.

Maria MARZANA (M5S) rimarca gli aspetti lacunosi e critici che emergono dal testo del provvedimento: l'organico non è realmente funzionale e non permette la realizzazione della cosiddetta «scuola aperta», tesa a ridurre la dispersione scolastica, anche perché nel testo non si fa menzione del personale ATA; gli educatori, pur svolgendo un'importantissima funzione, non sono stati equiparati ai docenti; la chiamata diretta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici favorirà il fenomeno clientelare e la subordinazione del docente rispetto al dirigente. Lamenta in questa chiave che i docenti scelti dai dirigenti scolastici, dopo tre anni, potrebbero perdere il posto di lavoro per mancata riconferma.

Manuela GHIZZONI (PD) e Mara CAROCCI (PD) obiettano che quanto appena affermato dalla collega Marzana non risponde al vero.

Maria MARZANA (M5S), dopo aver ribadito che quest'ultimo aspetto dovrà essere chiarito, ricorda che la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che dopo 36 mesi di contratti a termine debba seguire l'assunzione a tempo indeterminato e non la disoccupazione dei docenti, come invece viene disposto dal presente provvedimento. Con riferimento, poi, alla «didattica delle competenze» teme che, dato il clima di fretta e d'improvvisazione in cui la riforma sarà partorita, potrà avvenire, ad esempio, che un docente della scuola superiore svolga attività di supplenza nella scuola primaria.

Luisa BOSSA (PD) deve precisare che con l'espressione «didattica delle competenze» ci si riferisce agli alunni e non a coloro che svolgono la funzione docente.

Ilaria CAPUA, presidente, constatata anche la disponibilità del Governo, propone che la Commissione fissi alle ore 18 di giovedì 16 aprile il termine per la trasmissione, da parte dello stesso, dei dati e delle informazioni richiesti dai colleghi del Movimento 5 Stelle.

La Commissione concorda.

Ilaria CAPUA, presidente, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.