

Roma, 10 giugno 2024

Al Presidente della 1ª Commissione Affari costituzionali
Senato della Repubblica - Roma

Testo Audizione della Federazione Gilda-Unams. Disegno di legge **S. 1054 “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane”** per connessione con **esame congiunto S. 276 “Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane” e S. 396 “Disposizioni per la modernizzazione, lo sviluppo, la tutela e la valorizzazione delle zone montane”**

Commissione 1ª Affari costituzionali, Senato della Repubblica

Egregio Presidente e membri della Commissione,

desideriamo ringraziarvi per l'opportunità di partecipare a questa audizione sul disegno di legge **S. 1054 “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane”**, congiunto al disegno di legge S. 276 e al disegno di legge S.396.

Riteniamo utile un dispositivo normativo che valorizzi e sostenga gli interventi a favore delle zone montane.

Il nostro intervento riguarderà in particolare gli articoli che fanno riferimento alla scuola e al credito di imposta di cui all'art.7 del DdL n.1054, all'art.8 del DdL n.276 e all'art.11 del DdL n.396.

Organici dirigenti e DSGA, formazioni delle classi

Le indicazioni di cui all'art.7, comma 2 per gli organici dei Dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e per la formazione delle classi che riportano all'applicazione dell'art.19, commi 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies del decreto legge 6 luglio 2011, n.98 non risolvono in modo efficace la questione degli organici e della formazione delle classi per le scuole di montagna.

Le novità peggiorative in merito al dimensionamento scolastico previste dalla legge di bilancio per il 2023 prevedono che, dall'anno scolastico 2024/2025, tutte le scuole con meno di 900 studenti vengano accorpate. Questo aumento del numero minimo di studenti da 600 a circa 900-1000

comporterà una riduzione delle autonomie scolastiche e avrà gravi conseguenze su docenti, personale scolastico, qualità dell'offerta formativa e benessere degli studenti. La formazione delle cattedre nei nuovi istituti più grandi genererà tensioni, ridurrà la capacità di programmazione didattica e pedagogica, e renderà difficile personalizzare l'insegnamento. Le scuole italiane stanno assumendo dimensioni eccessive, compromettendo i rapporti tra dirigente e insegnanti, la gestione delle istituzioni e il buon funzionamento del Collegio dei docenti. Questo peggioramento influirà negativamente su lavoratori della scuola, didattica e studenti.

Pertanto, l'indicazione di compensazione a livello interregionale del dimensionamento scolastico per salvaguardare le istituzioni scolastiche nei comuni montanti amplificherà i problemi già evidenziati dalla legge di bilancio del 2023.

Disparità tra Regioni: Ogni regione ha caratteristiche demografiche, socio-economiche e culturali diverse. Le regioni con popolazione scolastica dispersa su un vasto territorio potrebbero subire accorpamenti che creano mega istituti difficili da gestire e accessibili con difficoltà dagli studenti, aumentando le disuguaglianze territoriali.

Impatto sulla Qualità dell'Istruzione: Le grandi dimensioni degli istituti scolastici possono compromettere la qualità dell'offerta formativa. L'aumento del numero di studenti e personale rende più complessa la gestione delle attività didattiche e pedagogiche, riducendo il tempo e le risorse disponibili per personalizzare l'insegnamento. Le riunioni dei collegi docenti, trasformate in assemblee di massa, perderebbero la loro funzione di dibattito e decisione democratica, riducendo l'efficacia pedagogica.

Effetti sul Benessere degli Studenti e del Personale: Le tensioni e i problemi organizzativi derivanti dalla formazione di mega istituti potrebbero avere un impatto significativo sul benessere degli studenti e del personale scolastico. L'aumento del numero di studenti per istituto potrebbe ridurre la possibilità di un rapporto educativo personalizzato, essenziale per il benessere e lo sviluppo degli studenti. Inoltre, il personale scolastico potrebbe subire un sovraccarico di lavoro e una riduzione della qualità delle condizioni lavorative.

La compensazione interregionale del dimensionamento scolastico rischia di esacerbare le criticità già presenti, creando istituti sovradimensionati che non rispondono adeguatamente alle esigenze locali e compromettendo la qualità dell'istruzione e il benessere della comunità scolastica.

La proposta di legge C. 678, in discussione alla Camera, riguardante la riduzione del numero di studenti per classe nelle scuole dei comuni montani, alle piccole isole e alle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche sarebbe da richiamare in questo provvedimento in quanto assicurerebbe la garanzia del diritto all'istruzione degli studenti residenti nelle predette aree, comuni e piccole isole.

Un intervento analogo, cioè la riduzione del numero di studenti per classe, sarebbe opportuno a livello nazionale per evitare classi con un eccessivo numero di alunni per assicurare la realizzazione dello stesso diritto costituzionale all'istruzione.

Ridurre il numero di alunni per classe, come evidenziato durante la pandemia, permetterebbe di offrire a tutti gli studenti una "efficace fruizione del diritto all'istruzione".

Incremento valutazione servizio scolastico

L'art.7, comma 3 del DdL n.1054 propone l'incremento ai fini delle GPS della valutazione del servizio scolastico prestato con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato nelle scuole di montagna di ogni ordine e grado e un ulteriore punteggio aggiuntivo per il servizio prestato nelle pluriclassi delle scuole primarie ubicate nei comuni montani.

Il disegno di legge S.1054, così come S.279 e S.396, assegnano una prima incentivazione dell'incremento del punteggio in base al requisito di essere stato svolto in una scuola di montagna di ogni ordine e grado.

Il Decreto legge 7 aprile 2004 n.97, convertito in legge 4 giugno 2004 n.143, aveva stabilito che "il servizio nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna di cui alla legge 1° marzo 1957, n.90, nelle isole minori e negli istituti penitenziari è valutato in misura doppia. Si intendono quali scuole di montagna quelle di cui almeno una sede è collocata in località situata sopra i 600 metri dal livello del mare".

Il Decreto legge n.136 del 28 maggio 2004, convertito in legge 27 luglio 2004 n.136 all'art.8- nonies aveva precisato in riferimento al Decreto legge sopra riportato, che "il servizio valutabile in misura doppia è esclusivamente quello prestato nella sede scolastica ubicata in comune classificato come di montagna, situata al di sopra dei seicento metri, e non anche quello prestato in altre sedi diverse della stessa scuola".

Riguardo all'incentivazione della valutazione del servizio prestato dai docenti a tempo determinato nelle scuole di montagna di ogni ordine e grado occorre tenere presenti i pronunciamenti della Corte Costituzionale (sentenza n.11/2007) e del Consiglio di Stato (ordinanza n.3462 del 3 luglio 2007).

La Corte Costituzionale ha ritenuto in contrasto con gli art. 3¹ e 97² della Costituzione il meccanismo premiale del "raddoppio del punteggio per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna «anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna».

La Corte Costituzionale ha ritenuto inidoneo il solo principio altimetrico per l'attribuzione del beneficio del raddoppio della valutazione del servizio, che può essere giustificato soltanto se ancorato alle condizioni dell'insegnamento, quale l'insegnamento "in scuole pluriclassi, quindi nell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse" (Corte Costituzionale, sentenza 11/2007).

La sola casistica casuale altimetrica è insufficiente per giustificare l'attribuzione del beneficio del raddoppio del punteggio. Anzi diventa una palese discriminazione rispetto ai docenti che svolgono il servizio nelle altre scuole della Repubblica italiana.

La Corte ha, inoltre, stabilito che l'attribuzione del maggiore punteggio in base altimetrico e non anche sulla gravosità dell'impegno didattico, viola l'art.97 della Costituzione in quanto il punteggio è attribuito indipendentemente dalla valutazione dell'esperienza didattica.

Nel solco tracciato dalla Corte Costituzionale il Consiglio di Stato con ordinanza n.3462 del 3 luglio 2007 ha accolto il ricorso del Ministero della pubblica istruzione, confermando le disposizioni di

¹ Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

² Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

cui al DDG 16 marzo 2007 art.3, comma 3 emanate in esecuzione della sentenza della Corte Costituzionale 11/2007.

Pertanto, le disposizioni presenti all'art.7, comma 3, primo periodo, riproponendo le stesse modalità del Decreto-legge 7 aprile 2004 n.97, convertito in legge 4 giugno 2004 n.143, si espone al giudizio di illegittimità costituzionale.

Sarebbe opportuno circoscrivere la valutazione del maggiore punteggio alla considerazione inscindibile dei due fattori che la Corte giustifica: criterio altimetrico e maggiore gravosità dell'impegno didattico. Pertanto, al comma 3 – eliminando l'aggettivo "ulteriore" – il punteggio aggiuntivo per il servizio nelle pluriclassi, unito al criterio di scuole di montagna, è condivisibile.

Riguardo l'imperativo stabilito dalla norma di inserire nel CCNI sulla mobilità un punteggio aggiuntivo per coloro che abbiano prestato effettivo servizio nelle scuole di montagna di ogni ordine e grado, affermiamo con decisione che la materia è di esclusiva competenza del tavolo contrattuale.

Credito d'imposta per locazione e/o per acquisto ad uso abitativo ai fini del servizio in scuola di montagna

L'art.7, commi 4 e 5 del DdL 1054, l'art.8, commi 5 e 6 del DdL n.276 e l'art. 11, commi 5 e 6 del DdL n.396 stabiliscono che al personale scolastico che sceglie di prestare servizio nelle scuole di montagna e che prende in locazione un immobile ad uso abitativo o che la acquistino nei Comuni di montagna o in Comuni limitrofi, viene concesso il credito d'imposta "in misura pari al minor importo tra il 60 per cento dell'ammontare annuale di locazione/finanziamento e l'importo di euro 2.500".

Pur riconoscendo la bontà dell'iniziativa, occorre però migliorare alcuni aspetti dell'attribuzione del credito d'imposta.

Nel caso di locazione l'attuale misura "pari al minor importo tra il 60 per cento dell'ammontare annuale di locazione e l'importo di euro 2.500" rivela una ingiustificata penalizzazione tra coloro che hanno ad esempio una locazione pari a 3.900 euro annui e coloro, invece, che devono sostenere un importo superiore pari a 6.500 euro annui. Infatti, a questi ultimi verrebbe assegnato un credito di 2.500 euro pari al minore importo tra il 60% e i 2.500 euro; mentre ai primi verrebbe attribuito un credito di 2.340 euro annui pari al minore importo tra il 60% e i 2.500 euro.

Riteniamo, quindi, che il credito d'imposta debba essere attribuito con la progressività che la Costituzione richiede³.

In ragione del sensibile aumento delle quotazioni immobiliari censite dalle "Quotazioni dati OMI", dei perimetri delle zone OMI di area montana e dei volumi di compravendita dell'*Osservatorio del Mercato immobiliare* messo a disposizione dei contribuenti dall'Agenzia delle Entrate (aggiornamento 18 luglio 2022), si ritiene che le agevolazioni di cui all'art. 8 comma 5 e 6, possano essere riparametrate come di seguito in dettaglio, ossia tenendo conto dei redditi percepiti dai beneficiari dell'agevolazione:

- a) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 70% del canone annuo di locazione e l'ammontare di € 3.500 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 23.500.
- b) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 65% del canone annuo di locazione e l'ammontare di € 3.000 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 26.500.
- c) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 60% del canone annuo di locazione e l'ammontare di € 2.500 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 29.500.

In sintesi:

Reddito lordo annuo	% detrazione canone annuo	Importo massimo
Fino a € 23.500	70%	€ 3.500
Fino a € 26.500	65%	€ 3.000
Fino a € 29.500	60%	€ 2.500

Parimenti la politica di rialzo dei tassi perseguita dalla BCE negli ultimi 12 mesi, unita alla perdurante crisi inflattiva e alla non imminente riduzione dei tassi sui mercati finanziari di riferimento, ha prodotto un accesso al credito assai più arduo per l'accensione di un mutuo immobiliare o fondiario.

³ "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività" (art.53)

Ciò premesso, si dettaglia un credito d'imposta come di seguito descritto fino al permanere delle condizioni di servizio nel comune montano:

- a) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 75% del finanziamento ipotecario e l'ammontare di € 3.700 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 23.500.
- b) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 70% del finanziamento ipotecario e l'ammontare di € 3.200 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 26.500.
- c) Credito d'imposta in misura pari al minor importo tra il 65% del finanziamento ipotecario e l'ammontare di € 2.800 fino al reddito da lavoro dipendente lordo annuo pari o inferiore a € 29.500.

In sintesi:

Reddito lordo annuo	% detrazione finanziamento	Importo massimo
Fino a € 23.500	75%	€ 3.700
Fino a € 26.500	70%	€ 3.200
Fino a € 29.500	65%	€ 2.800

L'incentivo di favorire il personale scolastico a tempo determinato che scelgono di svolgere il servizio nelle scuole di montagna nell'acquisto di un immobile ad uso abitativo attraverso il credito d'imposta è certamente una misura interessante, anche tenendo presente le nostre indicazioni migliorative. Tutto ciò però si scontra con un elemento strutturale della tipologia del contratto a tempo determinato che non permette l'accensione di un mutuo per il predetto acquisto. Quindi idea interessante e utile, ma inapplicabile nella prassi.

Infine, si ritiene che la misura di finanziamento stabilita nel limite di 20 milioni di euro annui, di cui all'art. 7 comma 6 non possa garantire l'accesso al beneficio di detraibilità fiscale ad una platea di docenti tali da costituire un sostanziale beneficio ai 4.423 comuni montani.

Lo stesso vincolo anagrafico di 41 anni di età anagrafica, di cui all'art. 19 comma 2, stabilito per l'accesso al beneficio fiscale alle persone fisiche che intendono acquistare o ristrutturare abitazioni principali in uno dei comuni montani di cui all'art. 2 comma 2, appare, nel quadro dei pur esigui fondi annui stanziati nella misura di 16 milioni, un limite che non incentiva la stabilizzazione nelle aree montane della categoria dei docenti precari, che sempre più tardivamente accedono ai ruoli dello Stato.

Superare il mito delle “innovazioni a Costo Zero”

L'art. 8 del DDL 1054 è emblematico di una prassi diffusa e problematica: l'adozione di innovazioni “a costo zero”. Questo approccio, spesso inserito nei dispositivi normativi per aumentarne le probabilità di approvazione, è irrealistico e poco serio.

È illusorio pensare di poter implementare riforme e miglioramenti significativi senza prevedere una dotazione finanziaria adeguata. Da tempo, il sistema educativo di istruzione e formazione è privo di azioni legislative efficaci e rilevanti, proprio perché viene affidato alla “formula magica” del “costo zero” o quasi.

Per garantire un reale progresso, è essenziale superare questo falso mito e riconoscere la necessità di investimenti concreti nel settore educativo.

Conclusioni

In conclusione, mentre riconosciamo l'importanza di promuovere e sostenere le zone montane attraverso interventi normativi mirati, esprimiamo preoccupazione per le disposizioni attuali riguardanti il dimensionamento scolastico. L'accorpamento delle scuole con meno di 900 studenti rischia di compromettere gravemente la qualità dell'istruzione e il benessere degli studenti e del personale scolastico, creando istituti sovradimensionati e difficili da gestire.

Sosteniamo con forza la riduzione del numero di studenti per classe nelle scuole dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree abitate da minoranze linguistiche e in tutte le istituzioni scolastiche del territorio italiano. Questo approccio mirato garantirebbe il diritto all'istruzione in queste aree svantaggiate e dovrebbe essere esteso a livello nazionale per migliorare la qualità dell'istruzione su tutto il territorio italiano.

Inoltre, accogliamo positivamente le misure previste per incentivare i docenti a prestare servizio nelle scuole di montagna attraverso il credito d'imposta per la locazione o l'acquisto di abitazioni, ma raccomandiamo di rivedere i criteri di attribuzione per renderli più equi e accessibili.

Riteniamo essenziale che qualsiasi intervento legislativo consideri non solo il criterio altimetrico ma anche la gravosità dell'impegno didattico, per garantire equità e valorizzazione del servizio svolto in contesti difficili.

Ringraziamo la Commissione per l'opportunità di contribuire a questa discussione e restiamo disponibili per ulteriori confronti e approfondimenti. Crediamo fermamente che un dialogo costruttivo possa portare a soluzioni migliori per le nostre scuole e i nostri studenti, assicurando a tutti un'istruzione di qualità e accessibile.

Porgiamo al Presidente e ai Senatori che hanno seguito questa audizione i nostri più distinti saluti.

La delegazione
Federazione Gilda Unams