

Dirigenti Scuole Autonome e Libere

Associazione professionale dirigenti scuole statali e paritarie - Ente qualificato dal MIUR alla formazione

Audizione

Commissioni riunite VII Camera e VII Senato

Roma, 8 aprile 2015

Memoria depositata da DiSAL

Questioni e proposte sul DDL "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

Premessa

Questa Associazione professionale osserva preliminarmente che il testo del Disegno di legge di riforma della scuola, approvato il 12 marzo 2015 dal Consiglio dei Ministri -opportunamente scelto come strumento legislativo al posto di un decreto legge governativo per consentire un aperto confronto - contiene sottolineature e formulazioni che appaiono interessanti nella loro formulazione, ma, in molti casi, nella loro previsione attuativa, ancora ispirate ad una logica centralista e poco efficaci nella attuazione operativa. Il testo riguarda "disposizioni in materia di autonomia scolastica, offerta formativa, assunzioni e formazione del personale docente, dirigenza scolastica, edilizia scolastica e semplificazione amministrativa" ovvero quegli 'ingredienti' che, se opportunamente tradotti in norma, valorizzati e finanziariamente supportati, potrebbero, infatti, consentire ai soggetti educativi di fare scuola.

Il rafforzamento del ruolo del dirigente scolastico e l'affermazione della autonomia delle istituzioni scolastiche, l'introduzione di albi professionali di docenti ed altre innovazioni presenti nel DDL riprendono positivamente alcune proposte che DiSAL aveva formulato nel Manifesto della nuova dirigenza del 2013 che si allega alla presente memoria per conoscenza, confermandone la validità.

DiSAL, richiamandosi proprio al testo del DDL 2994/2015 là dove si afferma all'art 1: " Le disposizioni in oggetto sono volte a garantire la massima flessibilità, diversificazione, efficienza ed efficacia del sistema scolastico attraverso un uso ottimale delle risorse e delle strutture e all'introduzione di tecnologie innovative in raccordo con le esigenze del territorio.", chiede che la traduzione normativa del disegno di legge, dunque, tuteli al massimo la possibilità che dirigenti scolastici, insegnanti e operatori siano messi in grado, tout court, di fare scuola dentro un contesto in cui giochino elementi di corresponsabilità, flessibilità e reale autonomia.

Aspetti da valorizzare

Il DDL 2994/2015 è ispirato ad alcuni principi che qui si intendono richiamare e sottolineare:

- Al centro lo studente. La maggior centratura sul percorso formativo dello studente, rispetto al quale promuovere potenziamento didattico, insegnamenti opzionali e percorsi formativi personalizzati, anche in raccordo con il territorio, traccia l'ipotesi di una scuola più flessibile e chiama in causa la responsabilità di dirigenti scolastici, docenti e famiglie nel valorizzare attitudini e capacità dei ragazzi.
- L'autonomia fulcro del sistema scuola. Il testo del Ddl richiama nell'art. 1 l'autonomia delle istituzioni scolastiche quale volano della ripartenza del sistema scuola.

- Il dirigente a servizio della comunità scolastica. Il dirigente scolastico è riconsiderato quale figura decisiva chiamata a dare un contributo decisivo alla efficacia del servizio scolastico.
- Assunzioni straordinarie. La stabilizzazione dei docenti precari realizza l'aspettativa di stabilità per tanti insegnanti e la possibilità per gli studenti di veder garantita la continuità didattica.
- Organico dell'autonomia. Si introduce l'idea che l'organico docenti non sia più un modello nazionale statico e standardizzato per tutte le tipologie di scuola, ma che progressivamente diventi funzionale alle specifiche esigenze d'istituto, anche attraverso nuove modalità di assunzione a chiamata.

Criticità e proposte

DiSAL segnala la necessità che il percorso di conversione in Legge del DDL governativo su La buona scuola chiarisca e normi chiaramente i seguenti aspetti.

Funzione del Dirigente scolastico

- L'immagine di dirigente scolastico che traspare dalla lettura del DdL è quella di unico responsabile della gestione di tutte le attività, dalla assunzione dei docenti, alla valorizzazione del loro merito, dalla predisposizione di piani triennali alla valutazione dei singoli docenti al termine del periodo di prova.
DiSAL ritiene che il dirigente sia chiamato a presidiare reali spazi di libertà di insegnamento, di progettualità, di proposta formativa, attraverso forme di corresponsabilità condocenti, famiglie e operatori.

Il DdL all'art. 2 prevede: "il potenziamento e la valorizzazione delle funzioni del Dirigente scolastico (...) per garantire una gestione immediata ed efficiente delle risorse (...)", ma nel suo insieme il testo non aiuta a chiarire gli spazi reali di autonomia decisionale dello stesso dirigente scolastico e ne prevede un forte sovraccarico di responsabilità senza contestualizzarne in modo chiaro il rapporto tra l'autonomia decisionale dello stesso rispetto ad altri organi decisionali di istituto e/o della Amministrazione scolastica.

Mentre, infatti, ad esempio, nel comma 1 dell'art. 2 si annuncia il rafforzamento del DS, nel seguente comma 2 sono genericamente "le istituzioni scolastiche (che) effettuano le proprie scelte in merito agli insegnamenti ed alle attività (...)" e nel comma 3 sono, ancora, le istituzioni scolastiche che "individuano il fabbisogno di posti nell'organico dei docenti, sentito il collegio docenti ed il consiglio di istituto".

Anche nell'introdurre il Piano triennale dell'offerta formativa il DdL all'art 2 comma 4 afferma che "le istituzioni scolastiche predispongono (...) il Piano triennale dell'offerta formativa", mentre al comma 9 dello stesso articolo è scritto, invece, che "il Piano triennale è elaborato dal Dirigente scolastico".

In più parti del testo non c'è chiarezza e coerenza tra i diversi soggetti e livelli decisionali interscambiando le responsabilità rispettivamente delle istituzioni scolastiche, del dirigente scolastico, del collegio docenti e del consiglio di istituto.

Il testo definitivo dovrà stabilire, quindi, con maggior precisione, gli spazi di responsabilità della nuova dirigenza ed i relativi controlli di "contrappeso", il modello di governance in cui si colloca la sua responsabilità, il suo profilo professionale e i passaggi collegiali con cui governare le nuove attribuzioni che il DdL assegna sia al dirigente scolastico sia alle autonomie scolastiche.

La delega entro 18 mesi al governo ad emanare decreti legislativi anche in materia di "adeguamento, semplificazione e riordino della governance della scuola e degli organi collegiali", come scritto nell'art 21 f), rischia, procrastinandone i tempi, di vanificare l'auspicato rafforzamento della funzione del DS che dovrà ancora assumere responsabilità

(e rischi professionali) gestendoli all'interno dell'attuale modello di governance che ne potrebbe vanificare l'autonomia di iniziativa.

- La complessità delle funzioni delegate al dirigente scolastico richiede l'individuazione di un numero adeguato di figure di collaboratori: l'art 7 c.5 del DdL prevede che i dirigenti scolastici individuino "fino a tre docenti tra quelli di ruolo che li coadiuvano nell'organizzazione dell'istituzione scolastica". Tale affermazione non chiarisce se, come sarebbe opportuno, tali collaboratori possano fruire di un esonero o semiesonero dal servizio, come avviene a legislazione vigente. Non è possibile pensare ad un rafforzamento della funzione dirigenziale in scuole mediamente di mille studenti, spesso organizzate in più plessi, senza introdurre collaborazioni di docenti con esonero, anche parziale, dal servizio di insegnamento.
- Il dirigente scolastico è chiamato, come prevede l'art 9 c.3, a valutazione del personale docente in periodo di formazione con possibilità, in caso di valutazione negativa del periodo di formazione e prova, alla dispensa dal servizio: anche tale dispositivo, che indubbiamente rafforza il ruolo del DS, non ne chiarisce la autonomia decisionale, in quanto non si fissano i passi della prevista 'istruttoria' (art 9 c.3). Anche in questo caso la delega entro 18 mesi al Governo ad emanare decreti legislativi in materia di accesso alla professione docente (art 21 c)) procrastina ad altro dispositivo legislativo le modalità dell'istruttoria di cui sopra e, pertanto, le responsabilità del dirigente scolastico. Urgono, pertanto modalità di accertamento del merito attraverso procedure semplici che garantiscano corresponsabilità dei soggetti coinvolti nel giudizio e trasparenza di azione (dirigente scolastico, docenti, utenti).
- A fronte del rafforzamento della funzione del DS il Fondo unico nazionale per la retribuzione della posizione, fissa e variabile, e della retribuzione di risultato dei dirigenti scolastici, è incrementato di un importo pari a euro 12 milioni per l'anno 2015 e a euro 35 milioni annui a decorrere dall'anno 2016, al lordo degli oneri a carico dello Stato" (art 7 c. 7): dividendo tali somme per gli attuali circa n° 8000 dirigenti in servizio la retribuzione aggiuntiva per ciascun dirigente è in media di € 1.500,00 annuali lordi (per l'anno 2015) e € 4.300,00 annuali lordi, valori che appaiono evidentemente molto lontani da un corretto rapporto responsabilità/retribuzione.

La definizione prevista dal DdL, e perciò per legge, dell'aumento delle retribuzioni stipendiali è materia ai limiti della costituzionalità in quanto essa appartiene alla contrattazione: si propone che, invece, il testo di legge che verrà scritto contenga l'affermazione di una complessiva rivisitazione del profilo professionale del dirigente scolastico con la conseguente riscrittura del trattamento economico ed il riconoscimento della appartenenza alla dirigenza pubblica.

Organico dell'autonomia

E' uno dei punti più innovativi ed atteso dagli operatori scolastici, ma occorre facilitare da parte del dirigente scolastico e delle singole scuole l'identificazione delle tipologie di posti che concorrono alla formazione dell'organico dell'autonomia e dare effettive garanzie di assegnazione di posti alla proposta formulata dalla singola scuola.

L'art. 6 c.3 prevede che "i posti dell'organico dell'autonomia sono coperti con il personale iscritto negli albi territoriali al quale il dirigente scolastico propone l'incarico". Occorre chiarire cosa si intende con la frase 'il dirigente scolastico propone': e se per caso nessun docente interpellato accetta? O l'albo è esaurito? Che autonomia discrezionale e decisionale è conferita al DS? Quale potestà decisionale è conferita ai diversi organismi collegiali e decisionali presenti nella scuola?

Piano triennale dell'autonomia

Appare un po' rigido ed riduttivo della conclamata autonomia della singola istituzione scolastica e della responsabilità del DS - seppur giustificabile ai fini di una programmazione nazionale delle risorse - la complessa procedura descritta ai commi 4,5,6 dell'art.2 relativa alla stesura

ed approvazione del Piano triennale dell'offerta formativa, con l'implicazione di diversi livelli di approvazione (istituzione scolastica, dirigente scolastico, Ufficio scolastico regionale, Miur). Tale procedura appare eccessivamente centralistica e complessa nella sua gestione, in contrasto sia con la più volte richiamata autonomia delle istituzioni scolastiche sia rispetto alla attuale procedura di definizione degli organici e delle risorse che ha come ultimo riferimento, oggi, l'Ambito territoriale del sistema scolastico. La fase di stesura del testo di legge dovrà definire fasi semplici, trasparenti ed immediata attuazione nella assegnazione delle dotazioni organiche per dare certezza di risorse e garantire flessibilità alle singole istituzioni scolastiche.

Si reputa che debba essere il MIUR a stabilire triennialmente la dotazione organica regionale ed il dirigente scolastico a segnalare il fabbisogno senza nessuna interferenza di organi superiori della amministrazione scolastica, ad eccezione della verifica delle dotazioni organiche richieste da autorizzarsi in relazione al numero di iscritti nei diversi aa.ss.

Assunzioni straordinarie

La stabilizzazione dei docenti precari realizza l'aspettativa di stabilità per tanti insegnanti e la possibilità per gli studenti di veder garantita la continuità didattica. E' questa la parte dell'intero DDL meglio definita ed utile per tutto il sistema scolastico che, per la complessità di efficace gestione ha necessità di un pronto avvio entro il corrente mese di aprile per non determinare un avvio dell'a.s. 2015/16 gravato da ritardi e da possibili contenziosi, che già di per sé non mancheranno visti gli aspetti controversi sulle categorie coinvolte nelle immissioni in ruolo. Per questo, tenuto conto che inevitabilmente la discussione del DDL si protrarrà per più tempo, DiSAL ritiene che il piano straordinario delle assunzioni di cui all'art. 8 sia stralciato e promulgato con un Decreto Legge per consentire ai diversi livelli della Amministrazione scolastica (Miur, USR, Ambiti territoriale e istituzioni scolastiche) una gestione in tempi utili delle nuove immissioni.

All'interno del proposto Decreto legge per le assunzioni occorre, inoltre e prontamente, inserire esoneri e semiesoneri per i docenti collaboratori del dirigente per evitare che, nell'attesa della conversione in Legge del DdL , queste figure si trovino impossibilitate nel prossimo a.s. 2015/16 ad effettuare una reale collaborazione alla dirigenza.

Rapporto scuola-lavoro per il II Ciclo.

Il DDL prevede un aumento delle ore di alternanza scuola-lavoro, una corrispondente assegnazione di fondi specifici per la sua attuazione ed un rafforzamento del ruolo delle istituzioni scolastiche nel rapporto con le aziende. A conti fatti, però, l'aumento a 400 ore delle esperienze scuola lavoro nel secondo biennio e nell'ultimo anno degli istituti tecnici e professionali appare poco significativo, in quanto già ad oggi le ore al biennio finale sono 360 e lo stanziamento previsto è assolutamente irrilevante. L'alternanza, prevista nel testo del DdL all'art 4 c.3 solo durante i periodo di sospensione delle attività didattiche vanifica completamente il pur debole effetto dell'innalzamento alle 400 ore. Le Linee guida 'Costruire insieme l'alternanza scuola- lavoro' del D.LGS. 15 aprile 2005, n. 77 hanno già chiarito bene la differenza tra stage e alternanza scuola-lavoro: quest'ultima comporta un pieno inserimento delle attività di lavoro all'interno del percorso scolastico con ricadute, ad esempio, sulla valutazione. In questo punto il DDL rappresenta un passo indietro rispetto alle realtà scolastiche che già praticano, oggi, la vera alternanza. La collocazione in orario extracurricolare delle esperienze di lavoro non consente, infatti, di sperimentare la vera finalità e la vera utilità dell'esperienza di alternanza che è il lavoro come momento di apprendimento e non semplice coronamento di una formazione che, nella formulazione della proposta di legge, continua ad essere ricondotto alle attività di classe. La formulazione in materia di alterna scuola-lavoro del testo di legge definitivo dovrà guardare con Attenzione, per trarne opportuni elementi ispiratori ai modelli francese e tedesco.

Appare, invece, da valorizzare, la previsione dell'art.4 c.6 del DdL che prevede l'apertura all'apprendistato degli studenti a partire dal secondo anno dei percorsi di istruzione secondaria di secondo grado. Occorre, però, evidenziare che tale previsione non avrà alcun effetto pratico se non verrà avviata una precisa delega ad altra norma nazionale che riveda tutto l'attuale ordinamento della Formazione Professionale, dell'Istruzione Professionale e dell'Istruzione

Tecnica da coordinarsi ad una revisione delle norme di assunzione, ad una revisione dei contratti di lavoro e di apprendistato ed alla introduzione di meccanismi incentivanti per le aziende.

Formazione dei docenti

L'art 11 c.2 prevede che "il dirigente scolastico, sentito il consiglio d'istituto, assegna annualmente la somma al personale docente che (...) è ritenuto meritevole del bonus": la norma dovrà indicare con chiarezza i criteri ed il margine di discrezionalità del DS in tale riconoscimento economico ai docenti della propria scuola.

Inoltre DISAL auspica che il testo di legge riconosca, esplicitamente, il ruolo delle Associazioni professionali come soggetti di formazione ai quali i docenti possano riferirsi per l'erogazione del proprio aggiornamento.

Trasparenza delle procedure

L'impianto del DDL appare eccessivamente carico di procedure e modalità cui le singole istituzioni sono sottoposte per garantire trasparenza e visibilità ai propri atti e progettazioni. Ne è un esempio l'istituzione del 'Portale unico dei dati aperti della scuola' previsto dall'art. 14: tale istituzione, la cui gestione è a carico del DS, come responsabilità, e, come sua attuazione, a carico delle strutture amministrative delle singole scuole, viene a gravare su una quotidianità gestionale spesso già oggi gravata di oneri e burocrazie, senza che il DDL preveda incrementi di organici delle segreterie scolastiche, né preveda occasioni di aggiornamento delle competenze dei ruoli ATA, se si esclude (art 14 c.6) un generico servizio di assistenza tramite servizi di assistenza. Troppo poco per alleggerire e coadiuvare segreterie già ad oggi oberate da carichi di lavoro finalizzati alla trasparenza delle procedure.

Occorre, qui è il caso di dirlo, il coraggio di una definitiva semplificazione amministrativa.

In base ai dispositivi delle attuali norme sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche tutti gli atti delle istituzioni scolastiche sono già ad oggi accessibili a chiunque ne faccia richiesta: non si capisce la necessità di renderle disponibili su portali, siti o spazi digitali.

Agevolazioni fiscali.

Le misure del 5x1000 e dello School bonus a favore delle scuole dell'intero sistema nazionale di istruzione rappresentano un avvio di un riconoscimento di una nuova libertà di educazione. Per ciò che concerne le Detrazioni delle spese sostenute per la frequenza scolastica, pur riconoscendo la grande importanza del principio affermato, occorre rilevare che la detrazione di 76 euro, corrispondente al 19% delle spesa massima ammissibile (400 euro), è assolutamente insufficiente. L'auspicio è che il Parlamento estenda la detrazione anche agli alunni della scuola superiore e porti la spesa ammissibile fino ai 4mila euro inizialmente proposti dal Miur.

Il dibattito degli ultimi giorni conferma che i tempi sono maturi perché anche nel nostro Paese, come già accade in tutta Europa, si possano introdurre misure concrete (sulla base del costo standard) per garantire la libertà di scelta delle famiglie in campo scolastico e una reale parità tra scuole statali e paritarie (in campo fiscale, di accesso alle iniziative del Miur, per il sostegno agli alunni disabili...) anche attraverso l'assegnazione diretta di fondi senza vincolo di destinazione a tutte le scuole del sistema pubblico.

Conclusioni

Il confronto parlamentare sul testo del Ddl potrebbe realizzare il passaggio ad un sistema nazionale di istruzione meno ingessato e quindi più libero, meno centralistico e capace di offrire percorsi personalizzati. Lo chiedono le tante esperienze di scuola autonoma e di qualità che già sono in atto in Italia e che devono essere sostenute affinché questi esempi e modelli possano diffondersi e diventare praticabili.

Sarà compito del Parlamento tradurre i principi in modelli procedurali snelli e semplici con un articolato preciso e concreto, garantendo la fattibilità con opportune e sicure coperture finanziarie.

Questi mesi rappresentano il tempo favorevole per l'assunzione di questa responsabilità attraverso un confronto libero e intelligente tra il mondo della politica, dell'associazionismo scolastico, del sindacato e dei soggetti educativi per dare respiro e strumenti operativi ed illuminati ai principi contenuti nel disegno di legge.

Per una buona scuola.

Roma, 7 aprile 2015