

Associazioni delle Scuole Autonome delle Regioni:

Emilia Romagna (ASAER), Friuli Venezia Giulia (ASA FVG), Lazio (ASAL),
Lombardia (FAISAL), Piemonte (ASAPI), Sicilia (ASASI)

Audizione delle Commissioni Unificate Camera e Senato
sulle questioni relative ai progetti di **riforma del sistema nazionale di istruzione**
Giovedì 9 aprile 2015

1. Autonomia scolastica, offerta formativa, organico dell'autonomia e governance

“Al fine di dare piena attuazione al processo di realizzazione della autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema di istruzione, nelle more della revisione del quadro normativo di attuazione dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n.59, è rafforzata la funzione del Dirigente scolastico...” (DdL art. 2 c. 1)

Cosa si intende modificare l'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n.59? Da questa premessa sembrerebbe introdursi un regime transitorio nel quale si “rafforza” la funzione del Dirigente in attesa di rivedere le norme sull'autonomia.

A nostro parere invece le prerogative dirigenziali vanno riviste e rafforzate simultaneamente alla revisione del sistema dell'autonomia scolastica, che deve procedere in due sensi: piena applicazione e valorizzazione delle norme vigenti in materia di autonomia scolastica e revisione della governance interna, delle scuole, e ed esterna, di territorio. In un complessivo rinnovamento degli organi collegiali si possono rivedere gli equilibri e le funzioni di tutti i soggetti, comprese quelle del Dirigente, rinforzando allo stesso tempo anche il ruolo delle reti/associazioni di scuole che assumono anche funzioni di rappresentanza oltre a quelle già previste dal DPR 275/99. **Va introdotto il principio che le Istituzioni Scolastiche possono (devono) promuovere e partecipare alla costituzione di reti/associazioni che le rappresentano a livello territoriale e che determinano un miglior coordinamento delle stesse.** L'autonomia delle Istituzioni Scolastiche è pienamente attuata solo se esercitata in forma associata e di sistema.

Qual è il collegamento tra quanto previsto dal DdL e le diverse forme di “autonomia” previste dal DPR 275/99 agli artt. 4 (A. didattica), 5 (A. organizzativa), 6 (A. di ricerca e sperimentazione), 8 (A. nella definizione dei curricoli), 9 (A. nell'ampliamento dell'offerta formativa)? Se è purtroppo vero che le scuole hanno utilizzato raramente tutte le opportunità offerte da questi articoli, è anche vero che, nel momento in cui si annuncia di voler “disciplinare” l'autonomia scolastica, fornendo finalmente risorse adeguate, non si può prescindere dall'individuazione puntuale e precisa degli ambiti e dei limiti propri di tale autonomia, pena il rischio di svuotarla di contenuto.

Prevedere l'emanazione di un futuro D.Lgs. sulla governance e gli organi collegiali entro 18 mesi dall'approvazione del DdL vuole dire lasciare le Istituzioni Scolastiche ancora per troppo tempo con gli Organi Collegiali del T.U. 297/1994, derivante a sua volta dai decreti delegati del 1974, nati in un contesto sociale e politico completamente diverso dall'attuale che oggi non esiste più. E' necessario che alle nuove competenze e funzioni dei Dirigenti Scolastici, siano immediatamente funzionanti tutti gli Organi di indirizzo, governo e programmazione della scuola in forma rinnovata. In caso contrario il Dirigente rischia di rimanere l'unico responsabile e isolato nell'esercizio dei suoi “poteri” i quali, in un contesto che rischia di diventare contraddittorio a livello normativo e quindi conflittuale, perdono poi la loro efficacia lasciando il Dirigente capro espiatorio di ogni problema.

Ne consegue che va chiarito il rapporto di competenze e funzioni tra i soggetti che predispongono e approvano “il Piano Triennale che contiene anche la programmazione delle attività formative rivolte al personale docente e la quantificazione delle risorse per la realizzazione dell'offerta formativa”; tra Piano Triennale e Piano dell'Offerta Formativa, tra Piano Triennale e Programma Annuale. “Il Piano triennale è elaborato dal dirigente scolastico, sentito il collegio dei docenti e il consiglio d'istituto, nonché i principali attori economici, sociali e culturali del territorio”(art.2 comma 9, DdL) , a nostro avviso a legislazione vigente questo passaggio è in conflitto sia con il POF approvato dal Collegio Docenti e adottato dal Consiglio di Istituto, sia con il Programma Annuale approvato dal Consiglio di Istituto. Non solo, ma l'iter procedurale previsto dall'art. 2 comma 9 del DdL non risulta coerente con quanto ugualmente previsto in tema di provvedimenti delegati all'art. 21, comma 2, lettera f) punto 2 dello stesso DdL (“distinzione tra: funzioni di indirizzo generale, da riservare al Consiglio dell'Istituzione scolastica autonoma; rafforzamento delle funzioni di gestione, impulso e proposta del dirigente scolastico; funzioni didattico-progettuali, da attribuire al Collegio dei docenti e alle sue articolazioni”); se le funzioni didattico-progettuali dovranno essere attribuite al Collegio, come potrà il Dirigente elaborare il Piano “sentito” il Collegio? Oppure le funzioni ampliate del Dirigente riguardano una fase transitoria, ma già si è detto dei rischi di una fase transitoria dove permangono norme che contrastano tra loro.

Inoltre, nel testo del DdL a volte si utilizza il termine sia di “Istituzioni scolastiche” che di “Dirigente Scolastico” per la stessa funzione di predisposizione del piano triennale, ma non è la stessa cosa parlare di scuole o di Dirigenti. Inoltre, le rappresentanze della scuola, genitori, studenti ed anche quelle territoriali

oltre che *gli attori economici, sociali e culturali*, devono essere, sin dall'inizio, presenti nella organizzazione della "nuova scuola". Aspettare quasi due anni è eccessivo.

Fermo restando la necessità di chiarire le competenze dei diversi soggetti, dove sicuramente il ruolo del Dirigente è fondamentale ma nel rispetto delle competenze tecnico didattiche del Collegio e/o dei Dipartimenti Disciplinari e/o del Comitato Tecnico Scientifico (organo istituito ma poco utilizzato) e delle competenze di indirizzo e di ordine finanziario del Consiglio di Istituto, la predisposizione del Piano Triennale ad Ottobre può creare problemi di corretta previsione in quanto non sempre in quel momento si conoscono l'ammontare delle risorse a disposizione e non si hanno elementi sufficienti per una completa elaborazione. Un piano triennale redatto con questi tempi rischia di poggiare su un dato di contesto poco solido. Rispetto a questo punto, in particolare per quello che riguarda la scuola primaria, devono entrare in gioco anche gli Enti locali che devono fornire dati di carattere demografico sui possibili nuovi ingressi e fornire garanzie relativamente agli spazi per eventuali nuove classi.

Il Piano Triennale inoltre dovrà essere flessibile e potersi modificare di anno in anno in funzione delle mutate condizioni e delle mutate scelte relativamente all'offerta formativa.

Come si incrociano il Piano Triennale e il Piano di miglioramento previsto nel Rapporto di Autovalutazione? Come si inserisce in questo contesto il ciclo triennale dell'autovalutazione di Istituto? Il RAV e il piano di miglioramento devono dialogare con il Piano Triennale, occorre evitare il rischio di produrre una somma di documentazione e di procedure, in questo caso per alcuni aspetti sovrapposte, che vanno nel senso contrario alla semplificazione tanto auspicata dalle scuole quanto annunciata nel documento "La Buona Scuola".

Per l'anno scolastico 2015/2016 predisporre una ipotesi-stralcio di piano dell'Offerta Formativa "di concerto" con il Collegio Docenti, "sentito" il Consiglio di Istituto per consentire al Dirigente Scolastico di individuare i docenti da inserire nell'organico funzionale appare del tutto improponibile. Oltre alla contraddizione normativa citata, c'è un problema importante di tempi e di indicazioni precise. Per l'anno 2015-16 non è pensabile operare in maniera ponderata.

L'organico dell'autonomia per ogni Istituto scolastico è determinato su base triennale ed è composto da *posti comuni*, di *sostegno* e da quelli di *potenziamento dell'autonomia* richiesti nei piani triennali ed attribuiti nei limiti delle risorse disponibili. Ma l'organico dell'autonomia, tolti i posti comuni e di sostegno, una volta impiegato per coprire le supplenze temporanee fino a 10 giorni e per i collaboratori del Dirigente, riuscirà a soddisfare le esigenze delle scuole nel potenziamento dell'autonomia? La doppia validazione di compatibilità del Piano prevista nel DdL, prima dell'USR poi del MIUR non diventa ancora una volta il limite posto all'autonomia scolastica dalle risorse economiche messe a disposizione dall'amministrazione "a posteriori"? Nel disegno di riforma del sistema di istruzione non si prevede un piano di previsione di risorse anticipato, le scuole hanno bisogno di sapere su quante e quali risorse possono contare "a priori". Risorse certe in tempi certi, umane e finanziarie. Per questo si propone che l'organico dell'autonomia preveda un parametro a priori oggettivo di calcolo di quanti docenti una scuola può disporre in percentuale aggiuntiva rispetto ai posti comuni e di sostegno (quelli cioè corrispondenti all'attuale organico di diritto). Di quanti docenti in più possono disporre le scuole per il potenziamento e le supplenze? Questo va dichiarato in anticipo dal MIUR.

Inoltre, sui posti individuati nell'organico dell'autonomia dal DdL, si ribadisce che anziché una suddivisione così netta, **si propone di prevedere che una parte di organico sia misto**, cioè allo stesso tempo con una parte di ore su cattedra (posto comune) e una parte di ore su funzioni (potenziamento, le "vecchie" disposizioni, ma utilizzate su progetto e sull'offerta formativa della scuola). In questo modo uno stesso docente può continuare a mantenere una professionalità didattica lavorando sulla classe e allo stesso tempo lavorare per progetti formativi della scuola oppure coprire supplenze. Per quanto riguarda organici funzionali di rete, questi si valutano positivamente se centrati su ambiti specifici come per es. la disabilità, la prevenzione della dispersione, l'orientamento, le nuove tecnologie, ecc.

Infine, va **rivisto lo status giuridico ed economico del docente**, nel superamento dell'orario di servizio rigidamente vincolato alle 18 ore più attività funzionali 40+40. Occorre rendere l'orario di lavoro invece onnicomprensivo delle sue varie funzioni, ore di insegnamento e ore funzionali all'insegnamento, senza rigida divisione, pertanto più flessibile e più coerente alle esigenze delle scuole. Si richiama l'importanza di riprendere la valorizzazione della carriera del docente non solo basata sull'anzianità ma anche sul merito, così come previsto dal documento "La Buona Scuola". Non si può che condividere il dovere della formazione, anche se va meglio precisata nelle sue modalità di applicazione. Non si può prescindere per questa operazione di revisione dello status docente dalla riapertura del tavolo contrattuale con le organizzazioni sindacali.

Per queste ragioni, **fermo restando la valutazione positiva in merito all'introduzione dell'organico dell'autonomia funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali delle Istituzioni Scolastiche, si chiedono tempi più distesi e un periodo transitorio di valutazione attenta della procedura del Piano Triennale, con un'applicazione completa del nuovo sistema, attraverso la**

contestuale riforma della governance e degli organi collegiali unitamente alle nuove funzioni del Dirigente e al riconoscimento delle reti/associazioni di scuole quali organi rappresentativi, non prima dell'anno scolastico 2016/2017.

2. Scuola, lavoro, territorio

L'immissione di migliaia di studenti in percorsi di alternanza scuola lavoro è indubbiamente un fatto positivo ma occorre sostenere e supportare il mondo del lavoro, pubblico e privato, nell'accogliere questa immissione. La domanda di alternanza proveniente dalle scuole, che avverrà in modo massiccio, deve trovare l'incrocio con l'offerta di alternanza del mondo del lavoro, delle aziende pubbliche e private. Già oggi, che l'alternanza non è obbligatoria nei tecnici e nei licei, è frequente la difficoltà nella ricerca delle aziende partner o enti pubblici disponibili ad accogliere studenti in alternanza. La crisi economica ha accentuato questa problematica soprattutto per le aziende private. Per garantire la fattibilità dell'alternanza obbligatoria occorre prevedere un sistema di incentivi e/o finanziamenti e/o risorse a sostegno del mondo del lavoro in modo da supportare enti pubblici e aziende private nell'accoglienza degli studenti. **Una possibilità è la costituzione di patti territoriali per l'alternanza dove le scuole in rete, gli enti pubblici e il mondo produttivo costituiscono un accordo con la messa in campo delle reciproche disponibilità e competenze; tali patti territoriali andrebbero sostenuti con risorse (incentivi, defiscalizzazione, finanziamenti, dipende da quale strumento si sceglie).** Se l'alternanza diventa obbligatoria per le scuole, e per i Licei (i quali vedono soprattutto come riferimento il mondo degli enti pubblici) e poi non si trovano gli enti partner per mancanza della loro disponibilità, allora si rischia di vanificare un importantissimo modello formativo che invece va sostenuto e valorizzato.

200 ore in tre anni per i Licei ci sembra un monte ore notevole, soprattutto in considerazione che oggi l'esperienza dell'alternanza nei licei è pari al 20/25% delle scuole; quindi la maggioranza passerebbe dal nulla a 200 ore in tre anni, cioè esperienza di alternanza al triennio conclusivo per almeno due anni su tre. Il salto ci sembra notevole, tenendo conto che il pacchetto standard dell'alternanza per una classe sono le due settimane, cioè le 60/70 ore di lavoro più 20/30 ore di formazione d'aula. Secondo noi basterebbe per i licei un pacchetto più leggero di 100 ore.

La **formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** è condotta da personale accreditato e non sempre le scuole hanno questo personale interno, alcune utilizzano il RSPP, altre hanno costituito convenzioni con enti o con le associazioni di industriali (vedi Unindustria), in alcuni casi anche con piattaforme on line. Questa formazione per la scuola costa, costa il RSPP soprattutto se esterno, costano le convenzioni con gli Enti, dove in genere si suddividono le spese, ma per la scuola questa formazione ha dei costi. In caso di alternanza obbligatoria tale formazione andrà estesa a tutti gli studenti e diventerà parte del pacchetto formativo dell'alternanza e farà parte del curriculum (e questo è un bene) ma comporta anche il conseguente aumento di costi a carico della scuola.

Per garantire il successo di un provvedimento importante e fondamentale come l'inserimento dei percorsi di alternanza scuola lavoro nel curriculum obbligatorio di tutti gli ordinamenti della scuola sec. di II grado, occorre prevedere azioni a sostegno della sua fattibilità che prevedono in sintesi: monte ore sostenibile per le scuole (per i Licei proposta di 100 ore; per i tecnici 200 ore), sostegno al mondo del lavoro pubblico e privato affinché si rendano disponibili all'accoglienza, sostegno alla formazione per la sicurezza. In particolare si propone **il modello del Patto Territoriale** dove le scuole in rete, gli Enti pubblici e le aziende private (o le associazioni delle aziende private) costruiscono i percorsi di alternanza di territorio. I patti territoriali vanno sostenuti con risorse e finanziamenti. Il mondo del lavoro deve trovare la sua utilità o motivazione, altrimenti si rischia di fallire prima ancora di partire. Forse occorre valutare un periodo di applicazione graduale del provvedimento con la previsione di andamento a regime in un triennio

3. Competenze del Dirigente Scolastico

Fermo restando quanto sopra detto, cioè la necessità di rivedere e potenziare le competenze del Dirigente Scolastico all'interno del complessivo rinnovamento della governance interna ed esterna, **si sottolinea che le modalità di incarico assegnato dal dirigente ai docenti sulla base di albi territoriali sono confuse e sollevano molti interrogativi:** i docenti possono accettare o meno le proposte, su quali basi? Se un docente è richiesto da più dirigenti? O se un docente non viene richiesto da alcuno? Cosa significa proporre gli incarichi ai docenti di ruolo già in servizio in altra Istituzione? Alla fine di ogni triennio si rimette tutto in gioco?

La materia è decisamente complessa e non va respinta a priori, pertanto richiede approfondimenti e per questo si ribadisce la necessità di un ulteriore anno di valutazione della sostenibilità della proposta.

Qui ci preme sottolineare l'aspetto dei docenti impiegati su funzioni gestionali e organizzative.

Sarebbe opportuno un chiarimento circa esoneri e semiesoneri. Infatti la legge di stabilità al comma 329 stabilisce che "A decorrere dal 1° settembre 2015 e in considerazione dell'attuazione dell'organico dell'autonomia" gli esoneri sono abrogati. In questo DdL invece non si fa nessuna menzione della relazione tra organico funzionale e esoneri. I collaboratori potranno essere utilizzati quindi in parte o in toto su ore funzionali? **Nelle more dell'attuazione dell'organico funzionale si chiede di ripristinare gli esoneri per i**

collaboratori, evitando che si crei una fase “scoperta” nella quale si corre il rischio di non avere un organico funzionale e allo stesso tempo non avere gli esoneri per i collaboratori.

Tuttavia, a regime si riafferma la necessità di un “middle management” con ore a disposizione/funzionali/su esoneri da dedicare all’organizzazione e alla gestione dell’Istituto. Ed ancora questo “middle management” o figure funzionali non si possono esaurire in soli tre collaboratori, ma devono anche riguardare altre professionalità che si dedicano anche al coordinamento didattico, al tutoraggio, all’orientamento in entrata e in uscita, alla lotta alla dispersione, alle nuove tecnologie, ecc. (il mentor del documento la buona scuola che fine ha fatto?)

Si chiede pertanto di non prevedere un numero fissato da legge di collaboratori individuati dal Dirigente ma di lasciare in vigore quanto già previsto dal comma 5 dell’art. 25 del D.Lgs. 165/2001 dove il Dirigente può individuare docenti con specifici compiti, **senza precisarne il numero**. La scelta del numero sarà una decisione relativa e adattata ad ogni Istituto e alle sue specificità (si pensi alle scuole con numerosi plessi).

Si chiede piuttosto di avere un numero sufficiente e significativo di ore funzionali (o di esonero o a disposizione che dir si voglia) da distribuire su questi docenti, distaccandoli in toto o in parte dalle ore di insegnamento (o posto comune).

Inoltre, si rileva quanto poco probabile sia la possibilità di ridurre il numero degli alunni per classe in quanto questa potrà essere attuata solo nel rispetto del limite sulla dotazione organica prevista, comportando quindi un aumento di tale limite nelle altre classi (vedi relazione tecnica allegata al DdL).

Si chiede di valutare in aggiunta o in alternativa a quanto proposto nel DdL di dotare il Dirigente Scolastico delle prerogative di scelta dei supplenti per coprire le assenze superiori a 10 giorni (dai residuali elenchi di Istituto che, a quanto pare, non spariscono del tutto), di poter intervenire con maggiore efficacia e poteri normativi sui (pochi) docenti inadeguati, di poter essere sollevati di parte delle gravose incombenze relative alla sicurezza sul posto di lavoro.

Per la complessità della tematica non è stato possibile soffermarsi sugli altri punti trattati dal DdL. Una ultima battuta sulle forme di finanziamento delle Istituzioni Scolastiche, che possono essere le più varie (dal 5 per mille ai contributi delle famiglie o di enti privati) ma che non possono mai derogare dalla presenza dei finanziamenti dello Stato soprattutto nel riequilibrare situazioni di svantaggio e disagio, a vantaggio del diritto allo studio di ciascuno studente, da salvaguardare indipendentemente dalla scuola frequentata.

Ci si riserva di fornire una più adeguata e completa trattazione in successive occasioni di confronto.