

**AUDIZIONE
SULLE PROPOSTE DI LEGGE
AVENTI PER OGGETTO**

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti C. 953 Aprea (adottata come testo base) e abbinate C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota

Roma, 3 febbraio 2009

GRIGLIA PER AUDIZIONI

SULLE PROPOSTE DI LEGGE AVENTI PER OGGETTO

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti

C. 953 Aprea (adottata come testo base) e abbinate C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti,

C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota

A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche

Questioni

- Autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V;
- Organi di Governo (stabiliti dalla legge);
- Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie;
- Competenze, composizione e funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica;
- Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2 A.C. 953).

Osservazioni

L'Andis esprime apprezzamento per il carattere organico della proposta, pur rilevando che alcune affermazioni di principio della Premessa non hanno conseguenze sempre coerenti nell'articolato di legge.

Lo sfondo del DDL è costituito da una concezione del servizio pubblico basato sulla centralità della domanda, condivisibile per quanto riguarda l'istruzione universitaria, tecnica superiore e la

formazione permanente degli adulti già alfabetizzati, ma poco realistica e rischiosa per il primo e il secondo ciclo.

La libertà di scelta delle famiglie nel sistema paritario può infatti essere sostenuta attraverso il finanziamento per quota capitaria delle scuole e l'attuazione di un sistema rigoroso di accreditamento e valutazione delle agenzie formative, ma si può realizzare solo in un sistema che non rinuncia alla programmazione pubblica dell'offerta e all'orientamento della domanda, secondo criteri di efficacia e di equità.

Le esperienze più avanzate, anche di paesi che per anni hanno privilegiato politiche decentralizzate, dimostrano come non è la competizione tra singoli istituti che fa avanzare il sistema nel suo complesso, ma la capacità di sostenere la collaborazione all'interno di reti e di valutare con serietà gli apprendimenti e le prestazioni professionali, intervenendo con sanzioni e con interventi correttivi sui punti di debolezza.

Su questo asse sono da calibrare tutti i necessari interventi di modifica al sistema di governo della scuola, allo stato giuridico dei docenti, alla dinamica delle relazioni sindacali.

L' ANDIS ritiene che l'autonomia sia lo strumento essenziale di qualunque ipotesi di riforma; nella legge in fase di discussione sembra opportuno confermare in maniera esplicita i compiti del dirigente scolastico di cui *all'art. 25 del DLgs 165 del 2001*.

E' necessario confermare nell'art. 8 la presenza del dirigente scolastico con funzione di presidente degli organi di valutazione.

In merito alle modifiche di riforma degli OO.CC, va osservato che la possibilità di trasformare le istituzioni scolastiche in fondazioni non trova l'ANDIS pregiudizialmente contraria, purché detta trasformazione persegua livelli più avanzati di collaborazione tra le scuole e con le istituzioni e purché il finanziamento pubblico consenta a tutte le istituzioni scolastiche autonome adeguato funzionamento e quindi una reale autonomia rispetto ad eventuali partner.

Condivisibile e coerente con l'autonomia scolastica appare il principio che siano le stesse scuole a definire in un proprio regolamento il numero dei componenti e le modalità di funzionamento dell'organismo di governo, di cui correttamente si attribuisce la presidenza al dirigente scolastico, evitando le confusioni oggi esistenti rispetto ai ruoli di indirizzo e di gestione. Altrettanto corretta appare l'attribuzione al DSGA delle mansioni di segreteria dell'organo.

B) Stato giuridico dei docenti

Questioni

- Contrattazione (area contrattuale autonoma);
- Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione;
- Associazionismo professionale.

Osservazioni

Per quanto concerne il ruolo e la rappresentanza della **RSU**, l'ANDIS ritiene opportuno sottolineare che, a fronte di una crescita delle attribuzioni della scuola autonoma, non appare plausibile una pura e semplice cancellazione della rappresentanza. Ma è altrettanto importante che siano rimosse le condizioni che hanno oggi oggettivamente trasformato la contrattazione di istituto in un defatigante impaccio all'esercizio della funzione dirigenziale e spesso anche all'esecuzione delle delibere degli organi collegiali. E' bene quindi fissare con maggiore chiarezza per legge i campi di competenza, i soggetti della contrattazione (da definire comunque all'inizio d'anno), il rispetto dei termini previsti, al di là dei quali i provvedimenti oggetto della contrattazione debbono divenire esecutivi.

Rispetto alle questioni di stato giuridico dei docenti, l'ANDIS conferma la necessità che esse siano delineate da una legge dello stato, come sancito dall'art. 97 comma 1 della Costituzione, e nel pieno rispetto della libertà di insegnamento.

Appare da questo punto di vista pienamente condivisibile quanto previsto dal DDL ai commi 1-4 dell'art. 12 (*...i risultati educativi costituiscono l'oggetto della specifica responsabilità professionale del docente. Sono assicurate ai docenti la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale, quali strumenti per l'attuazione del pluralismo e per perseguire la qualità e l'efficacia della prestazione professionale del servizio di istruzione e formazione.*)

Va rilevato che l' art. 19, inerente **l'associazionismo professionale**, l'art. 20, inerente gli organismi tecnici rappresentativi, e l'art. 21 inerente le funzioni di detti organismi, sono impropriamente compresi nel Capo III, che riguarda lo stato giuridico, le modalità di formazione iniziale e il reclutamento dei docenti, mentre andrebbero inclusi in uno specifico capo riguardante gli organi di autogoverno e di rappresentanza, includendo in esso anche una parte specificamente riguardante i dirigenti scolastici e la valorizzazione del loro associazionismo professionale.

C) Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all'insegnamento e modalità di reclutamento

Questioni

- Tipologie della formazione generalista e specialistica;
- Esame di Stato per abilitazione all'insegnamento.
- Concorsi (di istituto, regionali e/o percorsi di valutazione post-specializzazione e propedeutici alla stabilizzazione all'insegnamento) (cfr testi A.C. 953, 1710 e 1468);
- Albi regionali.

Osservazioni

Le forme di reclutamento necessitano di ulteriori chiarimenti, poiché possono essere interpretate in modi diversi, con conseguenze inevitabilmente differenti.

Se i criteri di assunzione dei concorsi di istituto sono esclusivamente o prevalentemente costituiti dal punteggio riportato nell'Albo regionale degli abilitati, la Commissione prevista è una inutile complicazione di un atto che potrebbe essere assunto semplicemente dal Dirigente scolastico.

Il sistema di reclutamento sarebbe completamente rivoluzionato se l'iscrizione nell'Albo Regionale rappresentasse soltanto un requisito di accesso, con piena libertà alla Commissione di Istituto di assunzione in un concorso per titoli e colloquio basato sulle specifiche esigenze di istituto.

L'Andis giudica positiva tale modalità, in quanto essa consentirebbe di utilizzare veri spazi di autonomia mediante l'assunzione di personale con caratteristiche specifiche ed adeguate al Piano dell'Offerta Formativa della scuola.

In una prima fase potrebbe essere sperimentata per una parte del personale, come avviene ad esempio in Catalogna.

E' necessario un supplemento di confronto e di chiarificazione, che punti anche sulla modifica delle caratteristiche della formazione iniziale, semplificata e al tempo stesso maggiormente fondata sul ruolo attivo della scuola e sulla valorizzazione del tirocinio, peraltro già prevista nella lettera c comma 2 articolo 13. Un tirocinio progettato e gestito eventualmente anche da reti di scuole.

Circa la carriera dei docenti, appare ormai fuori discussione il principio del riconoscimento dei "capaci e meritevoli", da individuare sulla base di requisiti specifici (non solo titoli, ma competenza disciplinare e metodologica, capacità di progettazione didattica, di efficaci relazioni educative, di cura dell'aggiornamento e della formazione, esperienze professionali significative, giudizio annuale del dirigente sulla qualità del lavoro svolto) accertati da una specifica commissione, che eviti la progressione di carriera per i docenti soltanto più anziani e non necessariamente più competenti.

Anche per le funzioni organizzative (di staff) vanno previsti requisiti specifici verificati dalla medesima Commissione.

Ad essi potrebbe essere attribuito il passaggio ad una fascia superiore di carriera, secondo contingenti determinati triennialmente per ogni scuola, secondo le risorse disponibili a livello regionale.

E' importante, ad avviso dell'ANDIS, che vengano puntualmente definite le modalità di passaggio tra un livello e l'altro, prevedendo:

- ;% un unico contingente nazionale o regionale per i diversi livelli
- ;% il riconoscimento del merito non dipendente dalla disponibilità di risorse
- ;% la distribuzione dei docenti esperti e ordinari tra le diverse scuole, in modo da assicurare a tutte le istituzioni scolastiche le stesse disponibilità di personale.

La delicatezza di tali questioni e la complessità di tutte una serie di misure di accompagnamento connesse, richiedono una vasta discussione con l'associazionismo professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici, prevedendo eventualmente una cauta sperimentazione delle misure delineate.

D) Autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche e libertà di scelta educativa delle famiglie

Questioni

- Decentralizzazione (attuazione Titolo V Costituzione);
- Accreditamento regionale delle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali paritarie);
- Attribuzioni e risorse attraverso il criterio della “quota capitaria” (delega al Governo) (cfr. art. 11 A.C. 953).

Osservazioni

L' ANDIS ritiene che l'autonomia, strumento essenziale di qualunque ipotesi di riforma, può trovare piena realizzazione attuando il Titolo Quinto, sia nella parte che prevede il trasferimento delle competenze gestionali alle Regioni, sia nella parte che esige una determinazione chiara e rigorosa dei LEP da parte dello Stato, su cui fondare il sistema dei controlli.

Occorre al tempo stesso assicurare alle istituzioni scolastiche autonome la possibilità di un regolare e proficuo funzionamento, garantendo le risorse necessarie, a prescindere da chi le assegna, con tempestiva certezza, in modo da consentire la predisposizione realistica del Piano dell'Offerta Formativa e del Programma Annuale, evitando vincoli di destinazione su tutte le risorse finanziarie.

Potrebbe trovar posto anche un riferimento al riconoscimento alle Associazioni delle scuole autonome, come forma rappresentativa delle Istituzioni scolastiche ed utile strumento per lo sviluppo delle autonomie funzionali.

In conclusione l'ANDIS evidenzia che sulla figura del **dirigente scolastico** si registra in modo più marcato la mancata coerenza tra premessa e DDL vero e proprio. Infatti nella premessa si afferma che *“è stata prevista l'istituzione di una dirigenza scolastica di tipo amministrativo, ma non come leadership educativa. La stessa definizione della dirigenza scolastica è avvenuta concretamente (articoli 25-bis e 25-ter del decreto legislativo n. 29 del 1993, introdotti dal decreto legislativo n. 59 del 1998, oggi articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001), in mancanza di un coerente sviluppo della carriera, in polemica con la funzione docente e non come naturale sviluppo della carriera, per cui oggi il dirigente scolastico appartiene per profilo, per trattamento economico, per modalità di reclutamento e per funzioni più alla carriera burocratico-amministrativa che non a quella di tipo educativo e didattico.*

La conseguenza è che le scuole sono oggi prive di una vera e propria leadership, un vuoto che non può essere riempito né dalle « funzioni obiettivo » (tutte elettive e provvisorie), né tanto meno dai collaboratori del dirigente – compreso il vice – scelti dal dirigente stesso senza criteri di competenza e di merito professionali. Ambedue le soluzioni sono un surrogato della carriera docente che dovrebbe invece essere fondata essenzialmente su standard, valutazione, sviluppo, professionalità, specializzazione e responsabilità per i risultati.”

Tale affermazione non sembra coerente con l'art. 4 dove il richiamo è all'art. 25 del D.vo 165/2001 e serve per introdurre la figura del vice-dirigente. Questa potrebbe essere letta come un ulteriore livello della carriera docente, sovraordinato rispetto agli altri docenti, a differenza degli altri livelli. Ma a tale funzione si accede mediante procedure concorsuali per titoli ed esami: quindi un concorso per dare ai dirigenti scolastici un vice.

L'ANDIS manifesta il disaccordo su questo punto.

Attualmente la delega avviene sulla base di un rapporto di fiducia e quindi di scelta da parte del dirigente scolastico.

Il sistema nel suo complesso funziona e non si avverte la necessità di una modifica.

Una figura intermedia, diversa dall'attuale collaboratore del dirigente scolastico, potrebbe creare non pochi problemi di coesistenza all'interno dell'Istituzione scolastica (storico esempio negativo l'ex Primo dirigente degli ex Provveditorati agli Studi).

Non sembra inoltre veritiera ed elegante la valutazione che la proposta di legge esprime sul ruolo del dirigente scolastico, mediocre burocrate-amministrativo che sceglie i suoi collaboratori *senza criteri di competenza e di merito professionali*.

Ed è in contrasto con la successiva scelta, che l'ANDIS valuta positiva, condivisibile e coraggiosa, di affidare al dirigente scolastico la presidenza delle commissioni per il passaggio dei docenti da un livello all'altro.