

## AUDIZIONE DELLO SNALS-CONFISAL

Commissione Cultura Camera e Commissione Istruzione Senato  
del 28 maggio 2015

### Disegno di Legge n. 1934 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti

Lo SNALS-CONFISAL, in premessa, intende evidenziare che il testo del DDL risente negativamente sia di un mancato serio confronto in sede MIUR sia dell'eccessiva fretta nel suo iter di approvazione in sede parlamentare. Si è voluto, così, tentare di conciliare due elementi difficilmente compatibili tra loro: la necessità temporale legata alla praticabilità concreta del piano di stabilizzazioni per l'a.s. 2015/2016 con quella di approfondire e migliorare i contenuti legati agli aspetti pedagogico-didattici, gestionali e strutturali di una legge che intende, di fatto, ridisegnare gli assetti scolastici.

**Altri aspetti che hanno, a parere dello SNALS-CONFISAL, pesanti e inaccettabili ricadute negative su molti elementi strutturali del sistema scolastico sono:**

- ✓ **esclusione dalla legge interi segmenti del personale scolastico**, con riferimento al personale ATA, e, per alcuni aspetti, al personale docente della scuola dell'infanzia;
- ✓ **eccessiva accelerazione nell'applicazione delle novità introdotte**; cosa che ha quasi annullato la "fase transitoria" necessaria nei passaggi da un sistema vigente ad uno nuovo; questo aspetto ha il suo picco di negatività nel voler risolvere il problema della stabilizzazione e del reclutamento in un solo anno scolastico;
- ✓ **definizione per legge di aspetti che per loro natura sono contrattuali** e permetterebbero, se affrontati con il confronto e con il dialogo in sede di CCNL di cui è ormai indifferibile il rinnovo, di trovare soluzioni a temi delicati quali quello del "riconoscimento del merito" che, come prospettati, sono assolutamente inaccettabili;

- ✓ **impostazione del “potenziamento dell’autonomia scolastica” su una gestione centrata sui nuovi poteri del dirigente scolastico** stravolgendo i principi ispiratori dell’autonomia scolastica che sono quelli della collegialità, cooperazione e condivisione;
- ✓ **assegnazione a commissioni che non hanno nella loro composizione le competenze necessarie per la “valutazione” dei docenti.**

**Non va inoltre trascurato che il testo del DDL in discussione, anche come uscito emendato dalla Camera dei Deputati, presenta aspetti di possibile *incostituzionalità*, in particolare per le norme che possono ledere il principio costituzionale della libertà di insegnamento, e si annuncia fonte di una serie di contenziosi, certamente non privi di fondamento.**

In sintesi, vi è il serio rischio che non si vada verso una “scuola migliore”, ma verso una scuola pervasa da un diffuso scontento e da conflitti, interni ed esterni. Peraltro, il termine con cui si è voluto definire il DDL “buona scuola” non è condivisibile in quanto pare sottintendere che l’attuale sia una “scuola non buona”, senza riconoscere l’impegno e la professionalità di quanti vi operano, nonostante la mancata valorizzazione e i costanti tagli.

**Indubbiamente, rispetto ad ipotesi avanzate prima della presentazione del DDL, che avevano immediatamente trovato la forte contrarietà degli operatori scolastici, vi sono alcuni limitati elementi di valutazione positiva quali:**

- la conferma dell’attuale meccanismo degli scatti di anzianità e della ricostruzione di carriera a riconoscimento del servizio pre-ruolo, rivendicato con forza da tutto il personale, non solo per i benefici che questi producono ma, soprattutto, perché riconosce che l’anzianità di servizio è elemento positivo poiché l’esperienza lavorativa sviluppa ed incrementa la professionalità di chi opera nella scuola;
- il superamento dell’attuale meccanismo degli organici che, attualmente, comporta la sua determinazione due volte per ogni anno scolastico. Il DDL però prevede un percorso macchinoso, con troppi passaggi burocratici che rendono i tempi eccessivamente lunghi anche nella sua previsione teorica e inevitabilmente più lunghi nella realtà. Ciò porterà incertezza e indeterminazione nella definizione del Piano Triennale dell’Offerta Formativa da parte delle scuole, con ricadute negative legate alla mancata certezza della sua attuazione come proposta al momento della sua definizione;
- la previsione che il merito andrà remunerato con risorse aggiuntive, come da sempre rivendicato dallo SNALS-CONFSAL. Su questo aspetto, tuttavia, non sono accettabili le soluzioni ipotizzate, anche con le modifiche introdotte in sede di conversione, che sono assolutamente inaccettabili ;

- l'istituzione della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente, pur essendo inaccettabile anche in questo caso l'esclusione del personale ATA, destinata al finanziamento per le spese culturali dei docenti e l'incremento del FUN per i dirigenti scolastici.

**SI ARTICOLANO LE SEGUENTI OSSERVAZIONI IN RELAZIONE ALLE MODIFICHE NECESSARIE DA APPORTARE AI TEMI "PIÙ SCOTTANTI" CHE RIVESTONO PRIORITARIA IMPORTANZA:**

**Stabilizzazione del personale, superamento del precariato e avvio di una stagione di regolari procedure di reclutamento per via concorsuale come costituzionalmente previsto**

La proposta contenuta nel disegno di legge è condivisibile ed è certamente da salutare con favore la stabilizzazione dei docenti delle GAE e dei vincitori dell'ultimo concorso. Nella logica di voler stabilizzare il personale precario, per iniziare una nuova epoca di reclutamento solo per concorso, l'ipotesi è però minata alla base da omissioni che non solo sono profondamente ingiuste, ma che creeranno anche un contenzioso dalle dimensioni difficilmente quantificabili.

Non si condivide l'esclusione per l'a.s. 2015/2016 formulata nel DDL dal piano straordinario di assunzioni del personale docente precario della scuola dell'infanzia, con la conseguenza di rendere l'organico dell'autonomia carente di questo importante segmento del percorso scolastico e allontanando l'obiettivo della sua generalizzazione.

Si denuncia, altresì, la mancata previsione di analogo provvedimento per il personale ATA e, con riferimento ai docenti, l'esclusione nell'individuazione degli aventi diritto di quanti nutrivano "legittime aspettative", che nascono sia da situazioni precedenti sia dalle stesse dichiarazioni di esponenti di governo e di partito. Nei confronti di parte del personale precario devono essere previste adeguate soluzioni, seppur con eventuale necessaria gradualità. Si segnalano, tra le situazioni più evidenti, quelle relative al personale che rientra nelle fattispecie della recente "sentenza europea", a quello abilitato non compreso nelle GAE e a quello, comunque, con rilevante periodo di servizio.

Lo SNALS-CONFISAL rinnova la richiesta di prevedere *un piano pluriennale (triennale)* in cui risolvere le situazioni esistenti e, solo successivamente, avviare una corretta stagione concorsuale.

Va, altresì, previsto che, qualora i corretti tempi parlamentari lo richiedano, soprattutto per approfondire e valutare le altre tematiche più complesse, di un provvedimento d'urgenza o di modalità eccezionali di attuazione per la parte relativa al piano di stabilizzazione del personale relativa all'a.s. 2015/16.

In merito all'articolo 9 lo Snals Confisal ritiene opportuno assicurare al personale della lettera a) del comma 11 la previsione, a domanda degli stessi, di accedere agli incarichi di presidenza con decorrenza dal 1 settembre 2015 per le sedi vacanti delle regioni nelle cui graduatorie sono inseriti quali vincitori di concorso, qualora per tale data non fosse ultimato il corso intensivo previsto dal comma 10.

La richiesta è motivata dalla considerazione che con tali incarichi si darebbe copertura a sedi che altrimenti andrebbero a gravare sugli incarichi di reggenza.

### **Organico triennale dell'autonomia**

Relativamente alla costituzione dell'organico dell'autonomia, si evidenzia quanto segue:

- la definizione del futuro organico dell'autonomia non è chiara, ma certamente eccessivamente macchinosa. Va evidenziato che per molti aspetti l'accoglimento delle istanze nate dai territori ed espresse dalle scuole saranno condizionate e, forse, vanificate dal solito vincolo *"nel limite delle risorse finanziarie disponibili"*;
- i docenti perdono il ruolo provinciale per assumere quello regionale anche se articolato in ambiti territoriali. La previsione che siano articolati in ambiti territoriali di ampiezza non superiore alla provincia, seppure è un aspetto migliorativo, non può essere considerata una garanzia per future situazioni di eventuale esubero nell'ambito a cui saranno assegnati;
- i docenti, che saranno individuati dai dirigenti scolastici, perderanno la titolarità di scuola e subiranno tutte le conseguenze negative legate al potere di chiamata dei dirigenti scolastici con conseguenze negative sulla mobilità e sulla continuità didattica. E' prevista solo una norma di "apparente" salvaguardia per coloro che sono già a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della legge. In particolare, l'eliminazione della titolarità d'istituto per i docenti e la facoltà del dirigente scolastico di scegliere triennialmente da un albo territoriale, farà saltare la continuità didattica che si diceva di voler garantire, e si innescherà, da parte dei docenti la corsa ad "essere gradito al dirigente scolastico". In conclusione, scomparirà ogni oggettività nella assegnazione del personale docente alle scuole. Implicitamente questo determinerà anche una concorrenzialità tra scuole per "accaparrarsi" il docente di "maggior gradimento" (per competenza, serietà o larghezza di giudizi .... ?) ai fini di acquisire utenza.

## **Ruolo del dirigente scolastico e rapporto con gli organi collegiali della scuola**

Il dirigente scolastico deve certamente avere tutta l'*autorevolezza* necessaria per potenziare al massimo l'autonomia scolastica. Il ruolo che viene delineato dalla bozza del disegno di legge non va certamente in tale direzione.

La figura di dirigente che ne emerge è direzionata verso quella di un funzionario che rappresenta l'ultimo anello di una catena burocratica e verticistica, invece di rappresentare il primo anello di una catena didattica funzionale al conseguimento di obiettivi di istruzione e formazione al quale necessariamente devono concorrere innanzitutto il personale della scuola, insieme a genitori e studenti.

Tutto il personale della scuola (docente e ATA) è un soggetto indispensabile, nella distinzione dei ruoli e le responsabilità, per la progettazione e realizzazione del progetto della scuola che vede nel POF il suo momento più elevato nel quale si individuano bisogni formativi e risposte alla società, anche in relazione al territorio in cui opera. Vi è, quindi, la necessità di un'azione sinergica di tutte le componenti scolastiche con un bilanciamento dei poteri (tra dirigente scolastico, collegio dei docenti e consiglio d'istituto) che nel testo proposto viene totalmente a mancare.

Vanno, quindi, modificati gli articoli del disegno di legge che riguardano funzioni e poteri del dirigente scolastico almeno in alcuni punti, integrandoli con l'obbligo di acquisire nel merito delibere del collegio dei docenti (vincolanti sui temi didattici ed educativi), della RSU (per la parte economica) e/o del consiglio d'istituto e procedere all'eliminazione di altre fattispecie inaccettabili (competenza nei confronti del personale in relazione all'individuazione dei destinatari di remunerazioni integrative e chiamata diretta dei docenti). Si fa riferimento, in particolare, ai seguenti articoli nelle parti in cui si affida al dirigente scolastico il compito di:

- assicurare, non solo le funzioni e i poteri attribuiti dalle norme vigenti, ma anche, ed è inaccettabile la determinazione del merito dei docenti;
- assegnare, anche tenendo conto delle candidature, al personale docente i posti disponibili dell'organico dell'autonomia; alla luce i vincoli previsti per arrivare a scelte oggettive non possono essere ritenuti soddisfacenti;
- individuare senza la fissazione di criteri, nell'ambito dell'organico dell'autonomia, fino al 10% di docenti per coadiuvarlo in attività di supporto organizzativo e didattico dell'istituzione scolastica;

- sottoporre il personale docente ed educativo, in periodo di formazione e di prova, a valutazione, sentito il comitato per la valutazione, sulla base di un'istruttoria di un docente al quale sono affidate dal dirigente scolastico le funzioni di tutor e provvedere, in caso di valutazione negativa, alla dispensa dal servizio con effetto immediato senza obbligo di preavviso;
- assegnare, sulla base dei criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti, annualmente al personale docente una somma "bonus" per valorizzare il merito di natura accessoria;

### **COMITATO PER LA VALUTAZIONE DEI DOCENTI**

Non è accettabile né la composizione proposta (2 docenti + 2 genitori per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo, sostituiti da 1 genitore e 1 studente per il secondo ciclo di istruzione), in quanto non garantisce la presenza di professionalità idonee a definire con competenza i criteri per valutare l'azione educativa e didattica di un docente né le modalità di scelta affidate, anche per i docenti, al Consiglio d'Istituto e non alla sede propria e naturale del Collegio dei Docenti.

Ciò in considerazione del fatto che, a questo comitato, sono affidati due delicatissimi compiti:

- ✓ esprime parere sul superamento del periodo di formazione e di prova per il personale docente ed educativo pur integrato con la presenza del "tutor";
- ✓ valuta, su richiesta dell'interessato, il servizio, previa relazione del dirigente scolastico.
- ✓ esercita le competenze per la riabilitazione del personale docente.

Va considerato, infatti, che:

- ✓ le istituzioni scolastiche autonome prevedono una struttura complessa e articolata di professionalità al loro interno, o perché istituti comprensivi o istituti di istruzione secondaria di 2°, con una pluralità di indirizzi al loro interno.

### **INVASIONE DI NORME CONTRATTUALI**

Dal testo del DdL vanno eliminati gli aspetti che devono essere regolati da un corretto rapporto contrattuale e va inserita esplicita previsione di immediato avvio di una nuova sessione contrattuale. In particolare:

- non si può condividere l'inadempimento del testo su aspetti contrattuali, come ad esempio: obblighi di servizio (quale l'obbligo non quantificato di formazione), la mancata possibilità di ripetere il periodo di prova;
- deve essere previsto l'avvio immediato della procedura contrattuale; solo così si potrà, in sede negoziale, rimettere ordine ad una disciplina disastata dai numerosi e disorganici provvedimenti legislativi intervenuti su materie contrattuali. Si potranno inoltre, nella sede propria, prevedere e bilanciare diritti e doveri del personale contestualmente ad una ridefinizione del trattamento economico;
- va espulsa dal testo la previsione esplicita che *"le norme della presente legge sono inderogabili e, a decorrere dalla data di entrata in vigore, e norme contenuti nei contratti collettivi, contrastanti con quanto previsto dalla presente legge, sono inefficaci"*.

### **Deleghe al Governo**

Pur in considerazione che molteplici sono gli interventi di cui la scuola ha urgenza e che le forze parlamentari non sono riuscite ad approvare nel corso di numerose legislature, si evidenzia la preoccupazione in relazione:

- al permanere un numero eccessivo di deleghe al Governo, anche su tematiche estremamente delicate;
- all'esplicito inserimento nella legge la dizione *" le norme della presente legge sono inderogabili e le norme contenute nei contratti collettivi, contrastanti con quanto previsto dalla presente legge sono inefficaci."*

### **Nuovi saperi**

Si valutano positivamente le norme che portano al rafforzamento di alcune discipline e competenze degli studenti e la previsione di importanti obiettivi formativi in uscita dai percorsi scolastici. Va mantenuta e precisata una netta distinzione tra attività curricolari obbligatorie e attività opzionali facoltative.

## **Conclusione**

Dall'esame del testo, nascono, per i motivi sopra esplicitati, forti motivi di preoccupazione e molti aspetti di assoluta non condivisione.

**LO SNALS-CONFSAL AUSPICA, QUINDI, CHE AL PROVVEDIMENTO IN ESAME SIANO APPORTATE LE MODIFICHE E LE INTEGRAZIONI NECESSARIE PER DARE ALLA SCUOLA E AI SUOI OPERATORI LE RISPOSTE E LE TUTELE CHE ATTENDONO E CHE SIANO EMENDATE DAL TESTO TUTTE LE "INVASIONI DI CAMPO" SUL PIANO CONTRATTUALE.**

Si riuscirebbe così ad evitare che nella scuola, tra i suoi operatori e tra scuole, nasca una stagione di conflittualità e di concorrenzialità che, invece di portare ad una "scuola migliore", aprirebbe scontri e contenziosi assolutamente negativi che, inevitabilmente, peggiorerebbero la situazione del sistema educativo del nostro Paese.

Si deve notare anche che nel disegno di legge pare scomparire del tutto e in tutte le fasi, anche di definizione degli organici e della costituzione delle reti scolastiche, il coinvolgimento degli operatori scolastici, garantita dal sindacato.

Inaccettabile è anche la previsione che "per l'adozione dei regolamenti, dei decreti e degli atti attuativi della presente legge" non è richiesto il parere dell'organo collegiale consultivo nazionale della scuola di cui si sono svolte recentemente le elezioni.