

Prot. n. 377

Memoria depositata in occasione dell'audizione informale del 28.5.2015 presso la Commissione 7^a del Senato sul disegno di legge n. 1934 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti)

Roma, 28 maggio 2015

Signor Presidente, Onorevoli componenti di codesta spett. Commissione,

nel ringraziare per l'opportunità che oggi ci viene data di intervenire sul provvedimento in discussione non possiamo non sottolineare in premessa che il mondo della scuola ha ampiamente manifestato il suo dissenso nei confronti di molte parti di esso che avranno l'effetto di mortificare il lavoro nella scuola producendo l'ennesima riforma calata dall'alto senza il consenso della scuola stessa.

Ma non è solo l'ambito dei cosiddetti addetti al lavoro a manifestare il proprio dissenso; un vasto arco di realtà associative, portatore di una rappresentanza articolata e di vario orientamento riferita a tutte le componenti che gravitano attorno al mondo della scuola (studenti, insegnanti, genitori, associazioni professionali e sindacali), a diverso titolo interessate a sostenere una "buona scuola", sostiene la richiesta di cambiare in diversi punti il disegno di legge, evidenziando il rischio di una deriva verticistica nel governo di un sistema che viceversa necessita di una forte valorizzazione degli apporti partecipativi su cui si fonda un'idea di scuola intesa come comunità che educa e istruisce attraverso la condivisione e la cooperazione nel progettare e gestire la propria attività.

Confidando che nella discussione del testo al Senato possano trovare ascolto e attenzione richieste di cambiamento su cui nei mesi scorsi quasi mai si è avuta l'opportunità di un approfondito confronto di merito, ne indichiamo alcune da noi ritenute prioritarie e il cui accoglimento consentirebbe certamente di evitare che un progetto ambizioso di innovazione del sistema scolastico si avvii nel segno di un così marcato dissenso da parte di coloro che saranno chiamati necessariamente a darne attuazione, col rischio di vederne compromessi gli esiti.

Piano di assunzioni

È certamente apprezzabile e condivisibile l'obiettivo di stabilizzare il lavoro precario, ma perché questo avvenga non si può escludere dal piano delle assunzioni una parte, forse la più consistente, di coloro che da anni insegnano per l'intero anno scolastico con contratti a tempo determinato, pur non essendo inseriti nelle GAE. Chiediamo da mesi, purtroppo inascoltati, che il piano sia articolato in modo che si possa tenere conto anche delle legittime aspettative di questa fascia molto ampia di lavoratori precari, grazie ai quali è assicurato ogni anno il regolare funzionamento del servizio.

La questione non può essere liquidata affermando che l'attuale normativa sul reclutamento non prevede soluzioni diverse dall'assunzione tramite le GAE.

L'attuale normativa, responsabile di aver prodotto l'abuso della reiterazione dei contratti a termine, come indicato senza scampo dalla Corte di giustizia Europea, si può e si deve cambiare e il varo di una legge di riforma va colta proprio come opportunità in tal senso. Nel momento in cui si vara un piano di assunzioni che ha per obiettivo anche quello di porre fine a un modello di reclutamento ritenuto – a torto o a ragione – anomalo e da cambiare, non vi è ragione per non delineare una fase transitoria che riconosca il diritto alla stabilizzazione a quanti, per diversi anni, con il proprio lavoro hanno permesso alla scuola italiana di funzionare. Perché consegnare ai tribunali soluzioni che il Parlamento può e deve adottare?

Chiediamo pertanto che al fine di stabilizzare il rapporto di lavoro dei precari con 36 mesi di servizio, in applicazione della Direttiva CE 70/99, il piano straordinario sia integrato prevedendo anche la loro assunzione per ciascun ordine e grado di scuola e per ciascuna classe di concorso. Ipotizzando per il piano una scansione pluriennale, potrebbero essere coperti in tal modo i posti dell'organico dell'autonomia che si rendono disponibili dopo la conclusione delle operazioni di assunzione del personale già previste all'articolo 10.

Attribuzione degli incarichi ai docenti

La procedura di affidamento di incarichi di durata triennale ai docenti, attingendo da ambiti territoriale, non sembra assicurare la necessaria congruenza rispetto alle finalità di un sistema di istruzione pubblica a carattere unitario e nazionale, rischiando di accentuarne i tratti di sperequazione e disuguaglianza già oggi riscontrabili. Appare inoltre, per chiunque abbia un minimo di esperienza e conoscenza delle dinamiche organizzative nella scuola, assai difficilmente gestibile se calata nella concreta realtà della nostra rete scolastica, specie nelle situazioni di più considerevole ampiezza e complessità territoriale. Si pensi, ad esempio, a quanto potrebbe accadere in fase di prima applicazione, quando gli ambiti territoriali – come già stabilito nel testo licenziato dalla Camera – coincideranno con le province, si dovrà gestire un nuovo organico complesso, costituito da posti di diritto, posti di organico di fatto e posti per il potenziamento, assegnando solo in via provvisoria la sede di servizio per 2015/2016. Se a ciò si aggiunge l'altissimo numero di istituzioni scolastiche affidate in reggenza, si può ben vedere quale possa essere il livello di difficoltà nella gestione, in tempi ristretti, di procedure che non sembrano assicurare al sistema alcun apprezzabile vantaggio. Si ritiene pertanto di assoluto buon senso, salvo eccezioni cui accenniamo più avanti, mantenere invariata la previsione dell'articolo 436 del D.L.vo 297/94, che ci pare più rispondente a principi di semplificazione e trasparenza.

La soluzione delineata dall'art. 9, peraltro, pare orientata in direzione esattamente opposta a quella che andrebbe seguita per favorire e rafforzare attraverso le disposizioni normative il valore della continuità didattica. In questo senso l'assegnazione di una sede di titolarità al docente, ancorché su posti istituiti per il potenziamento dell'offerta formativa, oltre che elemento di certezza sotto il profilo contrattuale rappresenta un fattore non trascurabile di garanzia e sostegno alla continuità, laddove la modalità di un affidamento triennale di incarico, estesa in termini generali una volta esaurita la fase di transizione in cui restano assicurate le titolarità in atto, è destinata a produrre uno stato di perdurante incertezza,

fortemente esposta alla discrezionalità e all'insufficiente garanzia di regole certe, note e trasparenti.

Si fatica davvero a cogliere il senso e l'opportunità di innescare una sorta di "gara all'ingaggio del miglior docente" da parte dei dirigenti scolastici (esponendoli peraltro al proliferare di inevitabile contenzioso) per quegli insegnamenti e attività che ogni scuola è tenuta ordinariamente a fornire, quale che sia il contesto sociale e territoriale in cui è inserita, tenuto conto che fino a oggi pratiche consolidate e contrattualmente condivise hanno sempre dato ampie garanzie in termini di regolarità e massima trasparenza delle operazioni di assegnazione della sede di lavoro.

Diverso sarebbe il discorso se riferito a particolari profili la cui disponibilità fosse richiesta da specifiche e peculiari "curvature" del piano dell'offerta formativa; limitare a tale circostanza la previsione di un "negoziato" avente per protagonisti il dirigente scolastico e docenti in possesso di requisiti afferenti allo specifico profilo professionale individuato come necessario nel piano della scuola, con modalità definite in ambito contrattuale secondo quanto già oggi previsto nel CCNL vigente (art. 4, comma 2, lettera A). Lo stesso dicasi, alla luce del nuovo organico dell'autonomia, per i posti che, secondo i fabbisogni espressi nei piani dell'offerta formativa, richiedano personale in possesso di particolari e specifiche competenze; anche in tal caso, l'assegnazione della sede potrebbe avvenire con precedenza per i soggetti che ne sono in possesso e che lo documentino nel loro curriculum.

Come si vede, se si accantona un approccio non esente da venature "ideologiche", volto a enfatizzare "purchessia" poteri e ambiti di competenza dei dirigenti, si possono individuare percorsi di innovazione non solo più realistici, ma anche più utili, credibili e soprattutto condivisibili nell'ottica di un utilizzo ottimale delle risorse professionali.

Ruolo monocratico del dirigente scolastico e collegialità

L'enfasi posta sulla figura del dirigente, con l'attribuzione di nuove e più marcate competenze, è il tratto dominante dell'ultima versione del progetto di riforma definito dal Governo, trasfusa nel ddl trasmesso alla Camera, ed è certamente uno dei tempi più discussi in questi mesi.

Già l'attuale normativa – art. 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – attribuisce al dirigente ampi e significativi poteri, in quanto *"assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio"*. A tal fine *"nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali."* (art. 1 comma 2 L. 165).

Più che innovare il quadro normativo, occorre dunque liberarne le potenzialità soprattutto assicurando il necessario investimento in termini di risorse umane ed economiche; da mantenere e valorizzare, invece, l'equilibrio tra ruoli e competenze di altri soggetti che agiscono nella comunità scolastica, rispetto ai quali è definita e si esercita la funzione di dirigenza. In quest'ottica non possiamo che apprezzare la modifica alla procedura di definizione del Piano triennale dell'Offerta Formativa, rispetto alla originale previsione: non più elaborato dal Dirigente Scolastico, sentiti il Collegio dei docenti e il Consiglio d'Istituto, bensì elaborato

dal Collegio dei docenti e approvato dal Consiglio di Circolo/Istituto. Tuttavia si prevede nel testo di legge che il Collegio dei docenti elabori il Piano sulla base degli *“indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione”* del dirigente scolastico. Il Dirigente avrebbe dunque una doppia competenza, sia sugli indirizzi che sulla gestione, in netto contrasto non solo con il vigente ordinamento (D.L.vo 165/2001), ma anche con la legge di delega al Governo per il riordino delle Amministrazioni (DDL “Madia”) ora alla Camera e licenziato in prima lettura dal Senato (S. n. 1577) il 30 aprile scorso.

Poiché in esso è previsto il rafforzamento del principio di separazione tra poteri di *“indirizzo”* e compiti e responsabilità di gestione, appare stridente la contraddizione di tale principio laddove entrambe le funzioni (indirizzo e gestione) vengano poste in capo al medesimo soggetto, come nel caso del dirigente scolastico. Non sappiamo quanto una così vistosa incoerenza possa ritenersi frutto di uno dei tanti eccessi di improvvisazione che hanno contrassegnato il progetto del governo: in ogni caso, occorrerebbe porvi rimedio.

Altrettanto ineludibile garantire che l'esercizio della funzione dirigente avvenga nel pieno rispetto di principi che trovano fondamento nella nostra Costituzione, in particolare la libertà di insegnamento (art. 33), nella sua duplice dimensione individuale e collegiale, che il nostro assetto ordinamentale opportunamente declina in termini di autonomia didattica e professionale, come potestà *“funzionale”* scelta dal Costituente per assicurare apprendimenti e competenze *“critiche”*. È, questa, una condizione da cui non si può prescindere nel definire un progetto di riforma della scuola, in quanto elemento di peculiarità che la contraddistingue nell'ambito del pubblico impiego.

Valutazione dei docenti in prova e premialità

Riteniamo insostenibile e inaccettabile la procedura indicata nel ddl per la valutazione dei docenti ai fini del superamento del periodo di *“prova”*, che avviene da parte del dirigente scolastico, sentito il *“comitato per la valutazione dei docenti”*, composto, tra l'altro, da genitori e alunni, stando alla modifica che a sorpresa la Camera ha introdotto rispetto alla composizione del Comitato di valutazione previsto dall'articolo 11 del Decreto legislativo 297/94.

Riteniamo che una valutazione riferita alle competenze professionali non possa seguire con procedure impropriamente analoghe alle rilevazioni di customer satisfaction. Appare di dubbia legittimità costituzionale per il condizionamento che ne potrebbe discendere rispetto al sopra richiamato principio della libertà di insegnamento; inoltre, per fattispecie così incidenti sui diritti del docente, è indispensabile riservare le valutazioni tecniche collegiali a una pluralità di profili professionali adeguati (ispettori, dirigenti, *“docenti già di ruolo”*), così come del resto previsto oggi dall'art. 440, comma 4 del T.U. sulla scuola (parere del comitato di valutazione del servizio eletto all'interno del collegio dei docenti).

Al di là degli aspetti giuridici, sono facilmente immaginabili i possibili conflitti di interesse che potrebbero determinarsi, con relativo contenzioso.

Quanto allo svolgimento del periodo di prova, nell'esperienza pratica si è spesso rivelata utile la possibilità prevista dalla vigente normativa, in caso di giudizio dubbio o di mancata prestazione di almeno 180 giorni di servizio, di concedere una proroga al docente per approfondirne la valutazione, possibilità – e non obbligo – che il ddl, a nostro avviso inopportuno, sopprime.

Analoghe considerazioni possono farsi circa l'attribuzione al comitato per la valutazione dei docenti, composto anche da genitori e alunni, della potestà di

attribuire un compenso ai docenti a titolo di premialità (art. 13), delegando allo stesso comitato la definizione dei criteri che dovrebbero attenere alla specifica sfera delle competenze professionali. A ciò va anche aggiunto che il “bonus”, avendo natura di retribuzione accessoria, non può essere sottratto alla contrattazione per quanto attiene la definizione dei criteri di ripartizione.

Un'apposita sequenza contrattuale da svolgersi all'Aran potrebbe costituire l'occasione per sostenere le scuole situate in aree disagiate con l'obiettivo di valorizzare il lavoro finalizzato a ridurre le diseguaglianze che frenano il diritto al successo formativo di ogni studente e la crescita di qualità dell'intero sistema.

Cspi – deroga al parere

Per quanto ridimensionata, appare ancora eccessiva l'ampiezza delle deleghe conferite al Governo per una successiva decretazione secondaria. Ciò premesso, è a dir poco sconcertante che proprio mentre si annuncia la costituzione del nuovo organismo di rappresentanza della scuola, il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, per cui si è votato il 28 aprile scorso, il Parlamento ne cancelli le competenze più significative, concedendo al Governo di poter derogare dall'acquisizione del suo parere nella definizione dei provvedimenti delegati. Una palese contraddizione, un preoccupante scollamento tra politica e amministrazione, sintomatico di un sempre più ostentato rifiuto del dialogo sociale; una deriva che la CISL SCUOLA, con il pieno sostegno della CISL, intende denunciare e contrastare.

Un simile modo di procedere va in direzione esattamente opposta a quella che avremmo auspicato nel momento in cui si è affidato il complesso dei provvedimenti a un disegno di legge, e non a decreti. Se era quasi scontato che non vi fossero, per molte questioni, le necessarie ragioni di necessità e urgenza, era auspicabile che affidare la materia a un disegno di legge significasse anche una reale disponibilità a ulteriori e necessari approfondimenti, e a ricercare sull'insieme della proposta una più ampia condivisione.

Divieto di contratti a termine oltre i 36 mesi

Da subito abbiamo evidenziato la nostra assoluta contrarietà a questa disposizione che non abbiamo esitato a definire vergognosa.

Le modifiche apportate alla Camera altro non fanno che spostare in là di tre anni la questione che resta inaccettabile sotto il profilo politico e giuridico.

L'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato nelle scuole sanzionato dalla Commissione Europea si risolverebbe, incredibilmente, vietando ai precari con 36 mesi di servizio di continuare a lavorare. Si ammette la soccombenza nel diffuso contenzioso – in particolare da parte dei docenti esclusi dal piano di assunzioni e del personale ATA – vista la previsione di un Fondo per i pagamenti in esecuzione di cause risarcitorie conseguenti alla reiterazione dei contratti per oltre 36 mesi, ma anziché introdurre misure idonee a garantirne la stabilizzazione si sancisce il divieto di assunzione, trasformando così in negazione del diritto al lavoro le norme dirette a contrastare l'abuso di lavoro precario.

Conclusioni

Tutte le questioni esposte sinteticamente in questa memoria sono da tempo al centro di iniziative di mobilitazione che si sono rese necessarie per la persistente indisponibilità del governo a farne oggetto di un approfondito confronto di merito,

di cui sarebbe stato opportuno prevedere l'attivazione nell'ambito del percorso di definizione di un così ambizioso progetto di riforma.

Se tale confronto fosse avvenuto, non solo con le organizzazioni sindacali ma con tutte le espressioni associative che rappresentano i soggetti a vario titolo operanti nel mondo della scuola, ne avrebbe guadagnato la qualità di un progetto che rischia invece di risultare lontano dalle reali esigenze di innovazione del sistema e dalle attese dei suoi operatori e dei suoi utenti.

Proprio per rimarcare l'atteggiamento propositivo e costruttivo della nostra organizzazione, che più volte nella sua storia si è resa attiva protagonista nel sostenere processi di innovazione e riforma, abbiamo evitato ogni arroccamento e indicando invece sempre, puntualmente, le criticità riscontrate e concrete proposte per una loro soluzione.

Lo facciamo anche oggi, convinti che il Senato abbia una grande opportunità, attraverso un'attenta e intelligente azione emendativa, per rasserenare il clima di tensione che vive oggi la nostra scuola e ricucire il necessario rapporto di condivisione su cui si fondano, da sempre, le premesse per il buon esito di processi innovativi. Sarà chi lavora nelle nostre scuole, ogni giorno, a dover tradurre in atto i provvedimenti che vi accingete a discutere e approvare. Avete la possibilità di evitare che tante persone, da tempo in attesa di vedere giustamente riconosciuto il valore del lavoro che svolgono, percepiscano questa riforma come l'ennesima promessa mancata, oltre che la risposta sbagliata al vero problema cui il Paese ha il dovere di dedicare energie e attenzione: rilanciare il ruolo del sistema di istruzione e formazione come leva essenziale di rilancio dello sviluppo, come fattore di crescita individuale e coesione sociale, come presidio insostituibile di fondamentali diritti di cittadinanza. Su questi obiettivi si sviluppa da mesi una forte iniziativa di mobilitazione sindacale, partecipata con un'ampiezza di adesioni senza precedenti, a testimonianza che non si tratta di un'espressione occasionale e limitata di fisiologico "antagonismo", bensì di un movimento che mette assieme identità, opinioni, sensibilità diverse, accomunate dalla volontà di salvaguardare un'idea e un modello di scuola come comunità capace di autogoverno attraverso la partecipazione di tutte le sue componenti, attivamente e responsabilmente coinvolte e cooperanti nella realizzazione di un processo educativo condiviso.

Non è un'azione solo di protesta, e proprio per questo nessuno si illuda che possa dissolversi da sola, una volta sfogata. Sarebbe un clamoroso errore. È un'azione nata e sviluppata nel segno di proposte precise, chiare, puntualmente indicate, più volte ribadite. Le stesse che oggi vi riproponiamo, perché vogliate tradurle in conseguenti atti emendativi.

Avete l'opportunità di correggere in modo significativo la rotta, sbagliata e pericolosa, intrapresa con un progetto di scuola che esalta logiche di competizione e concorrenzialità esasperata, e di riprendere quella giusta, verso una scuola intesa come comunità che agisce nel segno della cooperazione, della partecipazione, della democrazia. Dove la responsabilità dei singoli non si attenua, ma al contrario si rafforza – come di fatto avviene nelle nostre scuole ogni giorno – proprio per il fatto di essere assunta e vissuta in modo condiviso. Avete una grande opportunità, confidiamo che vorrete coglierla.

Francesco Scrima
segretario generale Cisl Scuola