



**AUDIZIONE VII COMMISSIONE CAMERA + SENATO
PROGETTO DI RIFORMA SCOLASTICA – AC 2994
MEMORIA DEPOSITATA DA ANP**

Un progetto di riforma vasto ed ambizioso come quello presentato nelle scorse settimane dal Governo non si presta ad essere apprezzato o criticato in blocco. Esso presenta molti aspetti fra loro diversi, tenuti insieme da una tensione di rinnovamento radicale prima e più che da una rigorosa coerenza di sistema.

Nel poco tempo necessariamente concesso da un'audizione, ci limiteremo quindi ad indicare quelli che, a nostro avviso, sono gli aspetti più rilevanti della proposta, iniziando da quelli su cui ci sentiamo di esprimere un sostanziale apprezzamento.

1 – Aspetti di piena condivisione

Fra questi, riteniamo di indicare il contenuto dell'art. 2, che enuncia le finalità cui intende ispirarsi l'intero provvedimento, con particolare riferimento a:

- il **rafforzamento dell'autonomia delle scuole**, sorretto anche dalla previsione dell'adozione di un proprio statuto, nonché da una serie di prerogative in materia di determinazione e gestione delle risorse professionali di cui avvalersi;
- il **rafforzamento della funzione del dirigente scolastico**, cui viene esplicitamente demandata la gestione di tutte le risorse dell'istituzione. Consideriamo particolarmente significativo, in questo contesto, l'aver collocato al primo posto le risorse umane: sia per la loro evidente centralità in ambito scolastico, sia per aver finalmente rimosso quella sorta di tabù linguistico per cui in questo campo era lecito finora parlare solo di coordinamento e valorizzazione;
- il **piano triennale dell'offerta formativa**, dal quale discende la determinazione dell'organico del personale, con un'inversione della logica attuale che subordina l'attuazione del piano alle risorse assegnate a prescindere da esso.

Per quanto riguarda gli articoli successivi, riteniamo di dover esprimere giudizio positivo per quanto riguarda:

- la possibilità – ancora tutta da chiarire, ma da apprezzare già in linea di principio – di introdurre **insegnamenti opzionali** in grado di migliorare la personalizzazione degli apprendimenti;
- **l'individuazione diretta dei docenti da chiamare sull'organico triennale** da parte del dirigente scolastico. Questa possibilità, che per la prima volta riequilibra, in favore della scuola e del suo progetto, il rapporto fra domanda ed offerta di prestazione didattica, è il cardine stesso dell'autonomia scolastica, come viene pacificamente riconosciuto in tutti quei numerosissimi



paesi che l'adottano da tempo. Ai nostri occhi, essa non costituisce un "potere", ma uno "strumento" per migliorare l'efficacia didattica: strumento che richiede, a sua volta, delle condizioni per essere utilizzato al meglio. Si vuol dire che molto dipende dalla disponibilità di informazioni qualificate circa il curriculum professionale degli aspiranti docenti; se alle scuole, di qui a qualche mese, fosse consegnata la semplice graduatoria dei punteggi di servizio e di famiglia, si tradirebbe nella sostanza la portata fortemente innovativa della norma;

- il **premio al merito** per i docenti che diano un contributo significativo in aree qualificanti come quelle richiamate nell'articolo 11: risultati ottenuti in termini di qualità dell'insegnamento, di rendimento scolastico degli alunni e degli studenti, di progettualità nella metodologia didattica utilizzata, di innovatività e di contributo al miglioramento complessivo della scuola;

- le modalità di svolgimento dell'**anno di prova del personale docente**, di cui apprezziamo la linearità: un'istruttoria affidata ad un docente con funzioni tutoriali e la decisione finale riservata al dirigente. Quel che ci appare positivo è la chiara individuazione delle rispettive responsabilità di proposta e di decisione, senza farraginosi coinvolgimenti di soggetti irresponsabili (nel senso tecnico del termine). Quel che ci convince meno è invece l'ambiguità dell'espressione "sentiti il collegio docenti ed il consiglio di istituto": nel contesto, non si comprende esattamente se tali organi debbano essere sentiti sulla designazione del docente tutor o sull'esito della prova. Nel testo definitivo, occorrerà sciogliere il nodo interpretativo, fermo restando che la nostra preferenza va alla prima delle due possibili letture;

- la previsione di una revisione della **governance** interna delle scuole particolarmente nitida ed efficace sotto il profilo concettuale e della distinzione dei poteri ("assicurando la distinzione tra funzioni di indirizzo generale, da riservare al consiglio dell'istituzione scolastica autonoma, funzioni di gestione, impulso e proposta del dirigente scolastico e funzioni didattico-progettuali, da attribuire al collegio dei docenti e alle sue articolazioni");

- l'inclusione di diritto delle scuole fra i soggetti potenziali destinatari del **cinque per mille**. Si tratta di una proposta che avevamo avanzato da diversi anni e che vede finalmente la luce: un modo semplice – ed indolore per la finanza pubblica – per migliorare lo stato di salute finanziaria delle istituzioni autonome ed anche un modo per ridurre le troppe polemiche che negli anni scorsi sono state condotte sugli organi di informazione in materia di contributi volontari delle famiglie;

- l'attenzione dedicata al tema dell'**edilizia scolastica**, sotto il duplice profilo della sicurezza degli edifici e della costruzione di ambienti di apprendimento di qualità, non più semplici contenitori di lezioni tradizionali. Temiamo solo che l'inevitabile complessità degli interventi richiesti ed i tecnicismi con cui sono stati formulati gli articoli relativi (18 – 19 – 20) finiscano con l'essere di ostacolo al passaggio fra l'enunciazione degli obiettivi e la loro traduzione in risultati operativi.



2 – Questioni che suscitano perplessità

Ci sono, nel disegno di legge, anche aspetti che ci convincono di meno; ad alcuni di essi abbiamo già fatto riferimento, ma riteniamo ora di aggiungere almeno i seguenti:

- all'articolo 2, quando si parla delle “**espansioni**” della didattica, è inevitabile chiedersi se non si rischi un effetto bulimico sui curricoli. Nessuno può negare che tutte le discipline e attività indicate rivestano un interesse formativo: ma deve essere chiaro che un curriculum non si costruisce tanto per addizione quanto per selezione di priorità. E quindi dovrebbe essere enunciato, con maggiore chiarezza di quanto non sia stato fatto, che il lungo elenco delle possibilità rappresenta un serbatoio di scelte e non un'indicazione prescrittiva: se qualcosa si aggiunge, qualcos'altro andrà tolto. Questa è l'occasione per lasciare finalmente spazio alle opzioni individuali, mentre occorre respingere la tentazione di obbligare tutti a fare tutto: ciò che sarebbe un errore pedagogico e formativo prima di essere un obiettivo impossibile da garantire all'interno delle risorse disponibili (che includono anche il tempo di studio e la capacità di assimilazione dei discenti);

- all'articolo 7, quando si parla del **Fondo Unico Nazionale** per la retribuzione della posizione e del risultato, è improprio e fuorviante indicare le risorse a ciò destinate come un modo per compensare le maggiori competenze attribuite ai dirigenti scolastici. In realtà, si tratta di una tardiva e parziale restituzione di quanto indebitamente loro sottratto a partire dal 2012 e che non sarà comunque recuperato. I termini del problema sono noti da tempo: l'ammontare del Fondo è stato ridotto a seguito della drastica riduzione (da 10.400 a circa 8.000) delle sedi dirigenziali; ma quella riduzione si è tradotta in un parallelo aumento dei carichi di lavoro individuali, perché lo stesso numero di sedi scolastiche, studenti e personale è stato affidato ad un minor numero di dirigenti. Con manifesta illogicità, ad un aumento di lavoro (effetto del taglio di organici), si è voluto far corrispondere non un aumento bensì un taglio della retribuzione accessoria: che adesso – si ripete, solo in parte e con quattro anni di ritardo – si promette di restituire. Sulla questione era stata anche presentata a fine ottobre scorso un'interrogazione parlamentare, rimasta – a quanto se ne sa – senza risposta: la si allega alla presente memoria come sollecitazione alle Commissioni Parlamentari a rileggere la vicenda e ad intervenire per ristabilire la verità dei fatti e, se mai, integrare lo stanziamento attualmente previsto.

3. Aspetti che riteniamo debbano essere modificati

Nell'articolo 21, dedicato alle deleghe, ne compare una che riteniamo vada riconsiderata:

*d) riordino delle modalità di **assunzione e formazione dei dirigenti scolastici**, nonché del sistema di valutazione degli stessi in conseguenza del rafforzamento delle loro funzioni, attraverso: 1) l'assunzione mediante concorsi pubblici nazionali, per titoli ed esami, [...]*

Ci sono due aspetti che non ci convincono: a) la sparizione del termine “*corso-concorso*”, che figura nell'attuale normativa (art. 17 DL 104/13); b) la differenza che si viene ad introdurre



rispetto alle modalità di reclutamento degli altri dirigenti pubblici, differenza che in atto era stata azzerata.

Più in generale, non possiamo che esprimere lo sconcerto rispetto alla frequenza ed alla disinvoltura con cui si interviene su una materia che richiederebbe molta maggiore ponderazione. Nel momento in cui si svolge questa audizione, noi abbiamo una norma vigente (quella, già richiamata, del DL 104), ma non sorretta dall'emanazione del DPCM regolamentare previsto dalla norma stessa. Il termine di legge per il bando di concorso da emanarsi in attuazione di quel regolamento è scaduto una prima volta il 31 dicembre 2014 ed una seconda il 31 marzo scorso, senza che vi siano segni di una imminente pubblicazione. E ciò, nonostante la previsione di legge per una cadenza annuale. Mentre non si dà corso alla legge in vigore, il DdL 1577 in discussione al Senato, prevede già un riordino della materia; ed ora il DdL sulla riforma della scuola (AC 2994) ne promette un terzo, per il quale rilascia delega al Governo. *Dum haec Romae geruntur*, cresce il numero delle scuole prive di un dirigente effettivo ed affidate in reggenza.

Il nostro punto di vista in proposito è chiaro e lo ribadiamo: vorremmo che le innovazioni venissero messe alla prova prima di essere modificate o sostituite. E vorremmo che non fossero introdotte con eccessiva leggerezza varianti sul tema, che hanno il solo effetto di "separare" la dirigenza scolastica – anche solo per effetto dell'annuncio – rispetto all'altra dirigenza statale.

4. Questioni di contesto e di "clima"

Fuori dal testo della proposta di riforma 2994, ma dentro il contesto del dibattito da essa originato, si colloca poi un'altra criticità: il coro di **reazioni indignate** suscitate dalla semplice idea che ai dirigenti scolastici vengano conferiti maggiori "poteri". Gli argomenti ricorrenti parlano di due rischi dati per immanenti: i possibili abusi che dei nuovi poteri si potrebbero fare e la supposta inadeguatezza dei dirigenti ad utilizzarli per il meglio.

Su questo punto dobbiamo essere una volta di più chiari: assumere la patologia come criterio regolatore della vita sociale genera solo altra patologia. Non si può pensare di organizzare la scuola solo in funzione di contenimento di eventuali abusi o inadeguatezze di singoli. Il problema che occorre porsi è se quelle misure siano per giovare alla qualità ed all'efficacia formativa dell'istituzione o meno. Le eventuali patologie o inadeguatezze individuali vanno trattate con i rimedi propri dell'ordinamento, a partire da un'efficace valutazione.

Se il sospetto preventivo fosse assunto a criterio regolatore, occorrerebbe impedire agli insegnanti di valutare, ai chirurghi di operare, ai magistrati di giudicare; e, accessoriamente, agli amministratori pubblici di occuparsi di appalti. Ciò che nessuno si sogna di proporre. Perché, allora, solo quando si parla di conferire ai dirigenti scolastici maggiori strumenti (ché tali sono e non poteri) per far fronte ai propri compiti, scatta un riflesso condizionato di timore?

Come se non bastasse, si sono aggiunte nei giorni scorsi alcune dichiarazioni rese dal Ministro Giannini nel corso di un'intervista. Pur se non direttamente correlate con il testo del Disegno di Legge 2994, esse preoccupano, in quanto sembrerebbero dimostrare un'incerta



consapevolezza da parte del titolare del dicastero dell'Istruzione circa la ragion d'essere della dirigenza delle scuole. Vi si leggono affermazioni sorprendenti, come l'assimilazione preside-rettore (che veicola implicitamente un modello elettivo per la funzione) o l'altra che "dopo alcuni anni ritornerà a fare l'insegnante, come nel resto d'Europa". Ora, a parte che ciò non è vero, è chiaro che non si può voler da una parte rafforzare il profilo ed aumentare le responsabilità e insieme proporre un tale spreco di risorse: selezionare e formare i più idonei, per poi rimandarli dopo appena qualche anno a fare un lavoro diverso e ricominciare da capo. Per non parlare del principio di competenza e della valorizzazione del merito continuamente citati nel Disegno di Legge 2994. E come si pensa di convincere i potenziali candidati ad investire in anni di impegnativa preparazione personale con la prospettiva di poterla spendere solo per un tempo limitato? Verrebbe meno, in una tale malaugurata ipotesi, anche l'incentivo a far nascere e sviluppare un *middle management* che invece viene dichiarato come essenziale per la buona scuola.

5. Questioni di coerenza di sistema

Di fronte ad un così ampio disegno riformatore è particolarmente importante evitare contraddizioni ed incoerenze, che inevitabilmente verrebbero a compromettere gli esiti del processo. Una segnalazione per tutte: il profilo del dirigente.

L'art. 21 comma 2 lettera f punto 2 del DdL 2994 definisce con chiarezza la funzione di gestione e la mette in capo al solo dirigente, distinguendola da quella di indirizzo, e dalle funzioni didattico - progettuali. Ma di questo continua a non tener conto l'art. 10 di un altro Disegno di Legge, pur esso di iniziativa governativa (AS 1577): anche dopo il passaggio presso la I Commissione del Senato, esso continua a prevedere l'esclusione della dirigenza scolastica dai ruoli unici della dirigenza statale, con l'argomento implicito della sua pretesa natura non gestionale ma "professionale". Un modo per disconoscere alla funzione il suo profilo dirigenziale pieno e la disponibilità degli strumenti (gestione delle risorse umane) indispensabili per dirigere una scuola.

6. Un problema interveniente: la rinnovazione del concorso per dirigenti in Toscana

Si coglie l'occasione infine per affrontare un tema contingente, la cui soluzione potrebbe essere trovata con questo ddl, ovvero il **caso Toscana**. E' noto a molti dei presenti che nei giorni scorsi si è conclusa la prima fase della rinnovazione del concorso per il reclutamento dei dirigenti di quella regione: rinnovazione a suo tempo decisa dal Consiglio di Stato. Il risultato provvisorio è che ben 22 di coloro che avevano a suo tempo superato tutte le prove risultano ora non ammessi alle imminenti prove orali: e di questi ben 16 che da tre anni esercitano di fatto a tempo pieno le funzioni di dirigente scolastico, avendo fra l'altro superato il relativo periodo di prova.

Di qui a qualche settimana, anche questa deprecabile coda di un concorso nato sotto cattiva stella sarà finita, sperando che il bilancio dei danni finali non sia destinato a crescere. Un giorno



dopo, esaurita la fase giudiziaria della gestione del reclutamento, occorrerà farsi carico in sede politica del conto lasciato in eredità. Conto che include, inevitabilmente, una soluzione meno paradossale ed iniqua di quella che ad oggi si profila al caso dei sedici rimandati a casa dopo tre anni, per un errore nella costituzione della Commissione che in nessun caso poteva essere loro imputato.

Allegata: interrogazione parlamentare delle onorevoli Rocchi e Carocci
rivolta ai Ministri dell'Istruzione, Università e Ricerca e dell'Economia e Finanze

Roma, 8 aprile 2015