



Audizione

**su questioni relative alla riforma del sistema nazionale di
istruzione**

presso

**7^a Commissione (istruzione) Senato della Repubblica
VII Commissione (istruzione) Camera dei deputati**

27 maggio 2015

La Cgil ha reso esplicita la propria contrarietà ad una serie di contenuti che caratterizzano l'impianto del DDL di riforma del sistema nazionale di istruzione, denominato Buona Scuola. Vi sono ancora molti nodi critici che il passaggio parlamentare alla Camera non ha contribuito a modificare, nonostante le mobilitazioni e le proteste del personale della scuola ma anche degli studenti e delle famiglie. Crediamo che non si possa perdere l'occasione, dalla nostra confederazione più volte richiamata, di procedere ad un reale cambiamento del nostro sistema di istruzione, depauperato da anni di tagli alle risorse e da interventi legislativi che valutiamo negativamente. Collegiamo strettamente crescita economica e sviluppo del Paese con la qualità del nostro sistema di istruzione, che deve essere messo in grado di innalzare il livello complessivo delle competenze di base, culturali e professionali, necessarie per continuare ad apprendere per tutta la vita e per affrontare cambiamenti sempre più veloci.

Sinteticamente nelle note che seguono proviamo ad indicare i punti sui quali chiediamo cambiamenti significativi, porre all'attenzione delle Commissioni dei silenzi su alcuni temi importanti oltre che sottolineare una impostazione generale del DDL che non affronta compiutamente le disuguaglianze presenti nel Paese, definendo poi sul versante organizzativo una impostazione gerarchica, aliena alla collegialità che caratterizza la comunità scolastica nel nostro Paese. L'invasione su una pluralità di materie contrattuali e la mancanza di un piano pluriennale di immissioni in ruolo per il personale precario determinano ulteriori elementi di contrarietà rispetto ai contenuti del disegno di legge. La Cgil si riserva di presentare ulteriore documentazione in relazione ai lavori della Commissione e al dibattito parlamentare.

Disuguaglianze

I processi di riforma sono indifferibili per affrontare le sfide strategiche per il Paese, per uscire dalla crisi, per sviluppare la qualità della nostra democrazia. Ciò necessita la partecipazione piena e attiva di tutti i cittadini alla vita sociale, economica e politica. Si tratta di una profonda rivoluzione culturale che deve necessariamente partire dalla scuola. L'inclusività del nostro sistema di istruzione e l'innalzamento delle competenze dei giovani e degli adulti sono i cardini di ogni prospettiva di sviluppo.

1) **Accesso al sapere e diritto allo studio.** Il DDL Buona Scuola affronta nell'art.23 (comma 2, lett.f) il diritto allo studio, limitandosi a prevedere una delega al governo finalizzata a garantire l'effettività dello stesso, attraverso i LEP. Peraltro tale delega non risulta finanziata ed appare alquanto fumosa negli obiettivi e nelle finalità.

- Affrontare il tema del diritto allo studio attraverso una legge quadro nazionale e finanziamenti certi e continuativi.

2) **Contrasto alla dispersione scolastica e innalzamento delle competenze dei giovani e degli adulti.** Per perseguire con coerenza la prospettiva sopra delineata occorre affrontare e superare tre criticità: la dispersione scolastica, i livelli di istruzione non coerenti con gli alti livelli di professionalità richiesti dal mercato del lavoro come prospettato dalla stessa Unione Europea e i preoccupanti livelli delle cosiddette competenze di cittadinanza della popolazione adulta (la percentuale di persone adulte al di sotto dei livelli minimi necessari a capire un testo e a usare basilari concetti matematici e scientifici in Italia tocca il 70%).

Si tratta di obiettivi pressoché ignorati nel DDL, ma è proprio su questi terreni che si misurerà l'efficacia de La Buona Scuola e la sua capacità di essere fattore propulsivo di sviluppo. Le risorse economiche e professionali dovrebbero essere finalizzate prioritariamente a questi obiettivi.

- L'organico dell'autonomia deve essere finalizzato realmente al **potenziamento dell'offerta formativa** e alla riduzione del numero degli alunni per classe e alla generalizzazione della scuola dell'infanzia, quali concreti strumenti di contrasto alla dispersione e all'analfabetismo di ritorno e pratiche di un autentico orientamento e qualità stessa del progetto di vita.
- Alle scuole collocate nelle cosiddette **aree a rischio o a forte processo migratorio** occorre garantire l'estensione dell'orario di funzionamento, continuità didattica, progetti di supporto e potenziamento dell'offerta formativa, flessibilità oraria. Sono interventi che richiedono risorse, ad essi vanno dedicati anche i 200 milioni previsti per il merito.
- **Orientamento allo studio e al lavoro.** Lo sviluppo dell'educazione all'orientamento nella scuola e la costruzione del sistema nazionale

dell'orientamento permanente devono sostenere i giovani nella costruzione della propria identità, nella scelta dei percorsi formativi e nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'orientamento si deve anche realizzare attraverso possibilità formative aggiuntive all'orario scolastico e elettive nella scuola e attraverso i percorsi di alternanza scuola lavoro. E' un processo che si sviluppa in tutto il percorso di studi, non esclusivamente negli ultimi tre anni della scuola secondaria come previsto dal DDL, deve essere rafforzato dalla costituzione di un primo biennio unitario nella scuola secondaria di secondo grado che riduca le cesure tra i gradi di scuola e la precocizzazione delle scelte.

- **Apprendimento permanente:** non se ne parla nel DDL Buona scuola, ma questa è la scommessa della scuola e del Paese. Le scuole sono fulcro di costruzione di conoscenze e competenze per tutto l'arco della vita, cioè "fabbriche di cultura". La costruzione del sistema integrato dell'apprendimento permanente previsto dalla Legge 92/2012 e l'attivazione di un piano straordinario per contrastare l'emergenza alfabetica e il deterioramento delle competenze di base, culturali e lavorative sono priorità che non possono essere ignorate.
- **Innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni.** Il testo del DDL non solo non affronta il tema dell'innalzamento dell'obbligo, ma lascia sostanzialmente invariato il quadro ordinamentale definito negli ultimi anni, che ha depotenziato persino l'innalzamento dell'obbligo a 16 anni introdotto nel 2007. Crediamo che un intervento di riforma del sistema di istruzione non possa limitarsi ad interventi di facciata sul versante ordinamentale, ma procedere verso la scelta dell'innalzamento dell'obbligo per migliorare competenze e conoscenze dei giovani, per affrontare le sfide del mondo del lavoro e per ridurre le disuguaglianze.

Precariato

La qualità della scuola è determinata anche dalla continuità didattica e dalla stabilità del personale. IL DDL Buona scuola crea una inaccettabile disparità tra il personale, stabilendo che una fetta consistente di precariato, già in possesso di abilitazione e/o che

presta servizio da anni nelle nostre istituzioni scolastiche sia escluso dal percorso assunzionale.

- Prevedere un **piano pluriennale** di assunzioni nel testo del disegno di legge che consenta di stabilizzare il personale docente e ATA.

Governance

La scuola è una comunità educativa caratterizzata da forti elementi di collegialità e di cooperazione. Il dirigente scolastico assume un ruolo peculiare che lo differenzia da altre tipologie di dirigenza pubblica in quanto alle competenze amministrative e di gestione deve associare capacità di coordinamento pedagogico-didattico. In altri termini egli deve saper esprimere una leadership educativa e gestionale. La figura che emerge dal DDL è invece quanto di più lontano dal leader educativo, pur evocato da più parti per giustificare le scelte del legislatore. Il sistema della governance delle istituzioni scolastiche è e deve continuare ad essere caratterizzato da contrappesi e collegialità nelle scelte e da una responsabilità condivisa della comunità educante rispetto agli obiettivi che la stessa scuola si pone. L'idea che basti potenziare la dirigenza, attribuendogli una serie di funzioni improprie, rappresenta una semplificazione pericolosa e inefficace. L'autonomia delle istituzioni scolastiche non può fondarsi su una concezione della professionalità e del ruolo dei docenti connotate da una sostanziale subalternità e da una organizzazione improntata a principi e pratiche gerarchiche. Si tratterebbe, e dovrebbe essere evidente, di una contraddizione insanabile.

- **Piano dell'offerta formativa.** Il Piano dell'offerta formativa deve essere la risultante di una larga collegialità. La definizione degli indirizzi non può essere definita da un solo soggetto della comunità professionale. Gli indirizzi del piano dell'offerta formativa devono essere decisi dall'organo che rappresenta tutte le componenti (docenti, studenti, famiglie) e non dal singolo dirigente.
- **Organico dell'autonomia – assegnazione dei docenti.** L'organico dell'autonomia si compone di posti comuni, posti di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa. Le prime due tipologie di posti sono

determinate dagli ordinamenti vigenti (titolo di studio per accesso alle classi di concorso, numero di ore per classe etc...), la terza tipologia dovrebbe essere coerente con il progetto di scuola elaborato dalla comunità scolastica. La chiamata nominativa da parte del dirigente scolastico, la valenza triennale dell'incarico, la perdita di titolarità presso l'istituzione scolastica delineano un sistema precario di assegnazione del personale alle singole scuole, con una impostazione gerarchica e discrezionale. Se il problema è individuare una maggiore corrispondenza tra progetto di scuola e professionalità, la soluzione che viene adottata non risponde a tali esigenze: infatti se è legittimo che vengano valorizzate le esperienze e competenze professionali dei docenti in relazione al contesto e alle necessità della scuola, non si comprende perché tali necessità non possano essere considerate all'interno dei meccanismi previsti per la mobilità territoriale e professionale. Altro è costruire un meccanismo di chiamata diretta, sotto la spada di Damocle della perdita dell'incarico: una impostazione di questo tipo espone a valutazioni discrezionali che possono precipitare in atteggiamenti discriminatori o lesivi della libertà di insegnamento.

- **Merito.** L'attribuzione al dirigente scolastico (seppur assistito dal nucleo di valutazione) del ruolo di autorità salariale rafforza l'idea gerarchica già presente nella parte relativa all'attribuzione degli incarichi al personale. Si invadono pesantemente le prerogative contrattuali e delle RSU di istituto e si avvia una operazione che contrasta con la stessa legge; infatti l'art.2 Dlgs 165/2001 prevede che l'attribuzione di trattamenti economici possa avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi. Chiediamo che queste risorse siano finalizzate prioritariamente a sostenere processi di inclusività e supporto alle istituzioni scolastiche collocate nelle aree a rischio.

Scuola-lavoro

Il tema del rapporto tra scuola e lavoro è affrontato in modo piuttosto timido e poco adeguato nel testo del DDL. La Cgil ha messo in campo nei mesi scorsi una serie di proposte, che alleghiamo a questa memoria, che affrontano il tema dell'alternanza come processo generale di avvicinamento al lavoro in un quadro che punta a valorizzare la

scuola pubblica: esperienze di alternanza scuola-lavoro in tutte le filiere della scuola secondaria a partire dal terzo anno, potenziamento della didattica laboratoriale, percorsi formativi in alternanza co-progettati in relazione allo sviluppo della capacità formativa delle imprese (standard idonei, precisi e vincolanti), diritti e garanzie per gli studenti inseriti in esperienze di apprendimento in contesti lavorativi, formazione certificata e vincolante dei tutor aziendali, supporto dei poli tecnici e professionali per le piccole imprese, certificazione e spendibilità di tutte le competenze apprese nei contesti di vita e di lavoro etc..

Il punto che troviamo inaccettabile è determinato dal fatto che, parallelamente all'interno dello schema del decreto legislativo recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, si prefigurino un canale formativo, alternativo e separato da quello scolastico, scelto subito dopo la scuola secondaria di primo grado e realizzato in apprendistato già a partire da quindici anni. Si tratta di percorsi con modelli formativi dequalificati che prevedono più di un terzo dell'orario per lavoro sottoretribuito, 500 ore di attività di formazione professionale e altrettante in aziende cui non viene verificata l'effettiva capacità formativa. La Cgil crede che sia necessario ricondurre a coerenza gli interventi sul sistema di istruzione e formazione e sull'alternanza, oltre ovviamente a manifestare la propria contrarietà rispetto a percorsi formativi che contravvengono in maniera palese a quell'obiettivo di innalzamento dei livelli di istruzione e delle competenze che riteniamo ineludibile in questa fase.

Deleghe al Governo

L'articolo 23 del DDL Buona scuola prevede che il Governo sia delegato a ad adottare decreti legislativi attuativi su una pluralità di materie che vanno dal riordino delle disposizioni normative in tema di istruzione e formazione, alla formazione iniziale dei docenti, all'inclusione scolastica ecc. Per la rilevanza dei temi che si intendono affrontare, riteniamo che il testo non definisca in modo chiaro i principi e i criteri direttivi che dovrebbero essere contenuti nel testo della delega. Ciò comporta il rischio che su alcuni temi particolarmente importanti dall'inclusione, alla ridefinizione degli indirizzi degli istituti professionali, agli esami di stato per fare qualche esempio, il Parlamento non venga coinvolto compiutamente. Per queste ragioni è necessario esplicitare gli obiettivi e le scelte che sottendono alle deleghe contenute nel disegno di legge, dettagliandole.

Inoltre dal diritto allo studio allo 0-6, le deleghe non risultano finanziate e vi si fa fronte solo con “*diversa allocazione delle ordinarie risorse umane strumentali e finanziarie*”: riteniamo questo punto un grave vulnus alla effettività degli obiettivi che si vogliono mettere in campo, che rischia su temi sensibili per gli studenti e le famiglie, come ad esempio il diritto allo studio, di non produrre nessun significativo avanzamento.

Contratto e contrattazione

Il DDL Buona scuola interviene su una serie di materie oggetto di contrattazione nazionale e/o decentrata: dalla mobilità del personale, al salario accessorio e anche al trattamento economico tout court (durante il periodo di formazione e apprendistato), oltre a prevedere l'inderogabilità delle norme stesse e l'inefficacia delle norme contenute nei Contratti collettivi nazionali. Se a questo aggiungiamo il blocco del Contratto nazionale, di cui rivendichiamo l'apertura, si prefigura una vera e propria rilegificazione del rapporto di lavoro e l'interruzione del processo di contrattualizzazione avviato negli anni 90' che ha garantito flessibilità delle soluzioni, valorizzazione della contrattazione decentrata, una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni, autonomia e responsabilità; rottura di un modello organizzativo, gerarchico, centralizzato e quindi molto rigido. Inoltre, il passo indietro rispetto alla contrattualizzazione del rapporto di lavoro introduce una inaccettabile differenza in termini di diritti e tutele del personale della scuola e produce una ulteriore divaricazione tra rapporto di lavoro pubblico e rapporto di lavoro privato. Chiediamo quindi che vengano riportate nell'alveo contrattuale le norme che incidono sul rapporto di lavoro e che contestualmente si avviino le procedure per l'apertura dei rinnovi dei contratti nazionali.