

LA “RIFORMA DELLA SCUOLA”

Dal documento di settembre 2014 al testo della legge n. 107/2015

di Giuseppe Mariani

1. Il documento di settembre 2014 “La buona scuola – Facciamo crescere il Paese”

Il 3 settembre 2014 la Presidenza del consiglio dei ministri e il MIUR pubblicarono congiuntamente un documento in dodici punti intitolato “*La buona scuola – Facciamo crescere il Paese*”. Esso conteneva le linee guida per una serie di riforme da realizzare nei successivi tre anni. Su queste proposte fu aperta una consultazione nazionale, chiusa il 15 novembre.

Ecco la sintesi del documento così come riportata nel testo ministeriale.

1. **Mai più' precari nella scuola.** Un piano straordinario per assumere 150 mila docenti a settembre 2015 e chiudere le Graduatorie ad Esaurimento.
2. **Dal 2016 si entra solo per concorso.** 40 mila giovani qualificati nella scuola fra il 2016 e il 2019. D'ora in avanti si diventerà docenti di ruolo solo per concorso, come previsto dalla Costituzione. Mai più 'liste d'attesa' che durano decenni.
3. **Basta supplenze.** Garantire alle scuole, grazie al Piano di assunzioni, un team stabile di docenti per coprire cattedre vacanti, tempo pieno e supplenze, dando agli studenti la continuità didattica a cui hanno diritto.
4. **La scuola fa carriera:** qualità, valutazione e merito. Scatti, si cambia: ogni 3 anni 2 professori su 3 avranno in busta paga 60 euro netti al mese in più grazie ad una carriera che premierà qualità del lavoro in classe, formazione e contributo al miglioramento della scuola. Dal 2015 ogni scuola pubblicherà il proprio Rapporto di Autovalutazione e un progetto di miglioramento.
5. **La scuola si aggiorna:** formazione e innovazione: formazione continua obbligatoria mettendo al centro i docenti che fanno innovazione attraverso lo scambio fra pari. Per valorizzare i nuovi Don Milani, Montessori e Malaguzzi.
6. **Scuola di vetro: dati e profili online.** Online dal 2015 i dati di ogni scuola (budget, valutazione, progetti finanziati) e un registro nazionale dei docenti per aiutare i presidi a migliorare la propria squadra e l'offerta formativa.
7. **Sblocca scuola.** Coinvolgimento di presidi, docenti, amministrativi e studenti per individuare le 100 procedure burocratiche più gravose per la scuola. Per abolirle tutte.
8. **La scuola digitale.** Piani di co-investimento per portare a tutte le scuole la banda larga veloce e il wi-fi. Disegnare insieme i nuovi servizi digitali per la scuola, per aumentarne la trasparenza e diminuirne i costi.
9. **Cultura in corpore sano.** Portare Musica e Sport nella scuola primaria e più Storia dell'Arte nelle secondarie, per scommettere sui punti di forza dell'Italia.
10. **Le nuove alfabetizzazioni.** Rafforzamento del piano formativo per le lingue straniere, a partire dai 6 anni. Competenze digitali: *coding* e pensiero computazionale nella primaria e piano “*Digital Makers*” nella secondaria. Diffusione dello studio dei principi dell'Economia in tutte le secondarie.

11. **Fondata sul lavoro.** Alternanza Scuola-Lavoro obbligatoria negli ultimi 3 anni degli istituti tecnici e professionali per almeno 200 ore l'anno, estensione dell'impresa didattica, potenziamento delle esperienze di apprendistato sperimentale.

12. **La scuola per tutti, tutti per la scuola.** Stabilizzare il Fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF), renderne trasparente l'utilizzo e legarlo agli obiettivi di miglioramento delle scuole. Attrarre risorse private (singoli cittadini, fondazioni, imprese), attraverso incentivi fiscali e semplificazioni burocratiche.

2. La sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 26 novembre 2014

L'iter di elaborazione del progetto di riforma subì una brusca accelerazione a seguito della pubblicazione della **sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea** (sez. III, sentenza del 26 novembre 2014, n° C-22/13), che dichiarava contraria al diritto dell'Unione la normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato in quanto il rinnovo illimitato di tali contratti per soddisfare esigenze permanenti e durevoli delle scuole statali non era in alcun modo giustificato.

Immediata (né poteva essere diversamente) fu l'ottemperanza del Governo all'ingiunzione comunitaria di stabilizzazione dei precari inseriti nelle graduatorie ad esaurimento (GAE). Sotto un profilo politico più generale, l'operazione, da un lato, ben si inseriva nella linea del rilancio della stagnante economia di mercato: assicurare il contratto di lavoro a tempo indeterminato a 100 o 150 mila pubblici impiegati avrebbe dato un'ulteriore spinta alla ripresa del lavoro e dei consumi, dopo i provvedimenti degli 80 euro e del Jobs Act. Dall'altro, era da escludersi (nonostante suggerimenti in senso contrario) una nuova riforma ordinamentale, anche solo nella forma di una rivisitazione dei cicli: la scuola non sarebbe sopravvissuta ad una nuova cura del genere.

Da qui l'idea che l'interesse pubblico si sarebbe potuto realizzare nel rilancio e nella modernizzazione dell'organizzazione scolastica. Il problema era il come: occorreva preliminarmente individuare l'*ubi consistam* su cui far fulcro per il cambiamento, delocalizzando la gestione e la valorizzazione del personale neo-immesso in ruolo e smuovendo la massa di quelli già in servizio con l'introduzione di elementi di merito. A partire dal documento sulla "buona scuola", a fine febbraio fu approntata la bozza di un provvedimento legislativo, il ddl (disegno di legge) n. 1934, rubricato "*Disposizioni in materia di autonomia scolastica, offerta formativa, assunzioni e formazione del personale, dirigenza scolastica, edilizia scolastica e semplificazione amministrativa*".

Esso ha attraversato tre fasi di elaborazione, ognuna delle quali ha più o meno profondamente inciso sull'impostazione della precedente, conservando comunque una coerenza di fondo:

- il testo del disegno di legge licenziato dal Consiglio dei ministri in data 12 marzo;
- il testo approvato alla Camera il 20 maggio;
- il testo approvato al Senato il 25 giugno, alla Camera il 9 luglio e poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 luglio 2015 (Legge 13 luglio 2015, n. 107 - *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*) ed in vigore dal giorno successivo.

3. Il disegno di legge licenziato dal Consiglio dei ministri in data 12 marzo: la scelta di “commissariare” le scuole rafforzando i poteri del dirigente scolastico

Stante il contesto consolidato dell'autonomia scolastica, non era possibile ricorrere ad un'operazione dirigistica di stampo gentiliano; si pensò, piuttosto, di puntare sulla già esistente figura del dirigente scolastico, rafforzandone iniziativa e managerialità all'interno del quadro innovato dalla legge n. 59/1997, il cui art. 21 così recita: *“L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche (...)”*.

Da qui prese le mosse il testo licenziato in data 12 marzo dal Consiglio dei ministri, attribuendo al ddl la finalità di disciplinare l'autonomia delle istituzioni scolastiche e individuando da subito (art. 2) a chi sarebbe stata affidata la funzione di reggere le scuole con poteri in deroga, *“nelle more della revisione del quadro normativo di attuazione dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni”*: la funzione del dirigente scolastico sarebbe stata *“rafforzata (...) per garantire un'efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali”*.

Il Comunicato del Consiglio dei Ministri così sintetizzava per l'opinione pubblica il lavoro compiuto: *“Il ddl consente di realizzare finalmente l'autonomia scolastica, assegnando maggiori strumenti ai presidi per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Le scuole avranno un organico potenziato (garantito a partire dal prossimo anno scolastico attraverso un piano straordinario di assunzioni) per coprire tutte le cattedre vacanti, rispondere alle nuove esigenze didattiche, organizzative e progettuali, potenziare l'offerta formativa, fronteggiare la dispersione scolastica, rendere la scuola più inclusiva, eliminare le supplenze più dannose, anno dopo anno, per la continuità della didattica. Le scuole, d'ora in poi, potranno indicare il loro fabbisogno di docenti e strumenti per attuare i Piani dell'offerta formativa. I Piani diventano triennali e saranno predisposti dai dirigenti scolastici, sentiti gli insegnanti, il Consiglio di istituto e le realtà territoriali”*.

In altre parole: poiché si era deciso che i provvedimenti dovevano aver effetto da subito, non essendo rinviabile l'immissione nelle scuole di almeno 100.000 nuovi insegnanti, di cui solo una parte per coprire posti vacanti tradizionali (posti comuni dell'infanzia/primaria e cattedre delle secondarie), occorreva che le scuole “inventassero” un nuovo Piano dell'offerta formativa, questa volta su base triennale, per dare ragione e sostanza alla chiamata al lavoro di decine di migliaia di nuovi insegnanti: con tale Piano il dirigente scolastico avrebbe individuato il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia, in relazione all'offerta formativa che avrebbe realizzato potenziando le attività progettuali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi declinati nel terzo comma dell'art. 2.

3.1 I “nuovi poteri” del dirigente scolastico

Spiccava l'enorme responsabilità attribuita in esclusiva ad un figura che, nel quadro pregresso, era stato chiamato a reggere la scuola nella diarchia con gli organi collegiali, ai quali il Regolamento dell'autonomia attribuiva per intero la predisposizione del POF, elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi definiti dal consiglio d'istituto e dallo stesso adottato con delibera conclusiva.

La proposta governativa del 12 marzo andava a stravolgere proprio questo essenziale elemento di equilibrio: *“Il piano triennale dell'offerta formativa è elaborato dal dirigente scolastico, sentiti il collegio dei docenti e il consiglio d'istituto nonché con l'eventuale coinvolgimento dei principali soggetti economici, sociali e culturali del territorio”*.

Ne derivavano, a cascata, ulteriori potestà (non condivise con gli organi collegiali) che, di fatto, avrebbero reso il dirigente scolastico il *princeps* dell'istituzione, in taluni casi con poteri da commissario per le emergenze.

Ricordiamo, fra di esse:

- con l'art. 6 *“Organico dell'autonomia per l'attuazione dei piani triennali dell'offerta formativa”*: scelta dagli elenchi dei ruoli territoriali, sulla base del fabbisogno espresso nel Piano triennale, dei docenti idonei all'attuazione del Piano stesso;
- con l'art. 9 *“Periodo di formazione e di prova del personale docente ed educativo”*: valutazione dei neo-docenti sulla base di un'istruttoria di un docente al quale sono affidate dal dirigente scolastico le funzioni di *tutor*, prevedendo anche *“verifiche e ispezioni in classe”*; in caso di valutazione negativa del periodo di prova: dispensa dal servizio con effetto immediato, senza obbligo di preavviso;
- con l'art. 11 *“Valorizzazione del merito del personale docente”*: assegnazione ai docenti meritevoli di una somma (derivata dal fondo ministeriale di 200 milioni) motivata dalla *“valutazione dell'attività didattica in ragione dei 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”*.

3.2 La struttura del provvedimento

Per comprendere la portata complessiva del provvedimento del 12 marzo, al di là dei punti sopra cennati, è utile dare una scorsa alle materie trattate nei 24 articoli, strutturati su 8 Capi:

Capo I – Oggetto e definizioni

Capo II – Autonomia scolastica e valorizzazione dell'offerta formativa

(da segnalare:

- l'art. 2 sul rafforzamento della funzione del Dirigente scolastico e sull'organico dell'autonomia, funzionale alle esigenze emergenti dal Piano triennale ...
- art. 3 Percorso formativo degli studenti
- art. 4 Scuola, lavoro territorio: alternanza scuola lavoro nel II biennio e ultimo anno degli istituti tecnici e professionali per 400 ore, 200 nei licei – Carta dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti in alternanza
- art. 5 Innovazione digitale e didattica laboratoriale)

Capo III – Organico dei docenti, reclutamento dei docenti e assegnazione dei posti

(da segnalare:

- art. 6 sull'organico dei docenti per l'attuazione dei percorsi triennali dell'offerta formativa;
- art. 7 sulle competenze del dirigente scolastico;
- art. 9 sul periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo;
- art. 10 sulla valorizzazione del merito del personale docente;
- art. 11 sulla "Carta del docente" (voucher dell'importo di 500 euro), con le norme sull'obbligo di formazione in servizio;
- art. 12 sul divieto di contratti a tempo determinato)

Capo IV - Istituzioni scolastiche autonome. Esso prevede l'istituzione dell' "Open data", Portale unico dei dati della scuola

Capo V – Agevolazioni fiscali

Capo VI – Edilizia scolastica

Capo VII – Riordino, adeguamento e semplificazione delle disposizioni legislative e contrattuali in materia di istruzione (da segnalare l'imponente art. 21, contenente un amplissimo ventaglio di deleghe al Governo in materia di Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione)

Capo IX (l'errore di numerazione è evidente: in realtà è l'ottavo Capo) – Norme transitorie e finali.

Si noti che (nella versione finale approvata in Gazzetta) tale struttura risulta invece compressa in un unico articolo *monstre* composto di 212 commi: è il risultato del cosiddetto maxiemendamento su cui il Governo ha posto la fiducia il 25 giugno.

4. Il testo approvato alla Camera il 20 maggio

4.1 Il ritorno all'equilibrio delle competenze all'interno delle istituzioni scolastiche

Nella VII Commissione della Camera la discussione si incentrò anzitutto sui temi delle nuove competenze attribuite al dirigente scolastico in materia di elaborazione del Piano triennale dell'offerta formativa, di scelta dei docenti per l'arricchimento dell'offerta formativa, di valutazione dei neo-docenti ai fini della conferma in ruolo nonché di premialità del personale docente già in servizio.

A fronte di un testo che, in nome del decisionismo innovatore, aveva dimostrato scarsa propensione all'integrazione nel preesistente quadro di funzionamento dell'autonomia scolastica, fu compiuto un importante lavoro di armonizzazione fra le competenze degli organi collegiali e quelli dell'organo monocratico (il dirigente stesso).

È significativo che, nel provvedimento approvato alla Camera, quale soggetto attivo delle scelte dell'autonomia sia nominato non il dirigente scolastico bensì l'istituzione scolastica stessa. Essa si regola al proprio interno ed elabora la propria progettualità in coerenza con le direttrici fondamentali che reggono la scuola pubblica: da un lato la legge n. 59/1997 (e il correlato regolamento dell'autonomia), dall'altro l'art. 25 del decreto legislativo n. 165/2001 (pure esso derivato dalla legge n. 59/1997), che definisce le funzioni del dirigente scolastico, il quale *"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".

In altre parole, la VII Commissione si mosse su una linea di continuità con i provvedimenti di berlingueriana memoria, valorizzando il quadro giuridico da allora esistente e dimostrando l'incongruenza, di fatto e di diritto, dell'attribuzione al dirigente scolastico di poteri nuovi (e men che meno di poteri straordinari).

Infatti, nella pubblica amministrazione la regola fondamentale sta nella distinzione tra il potere di indirizzo e il potere di gestione.

Nel caso della scuola, al consiglio d'istituto spetta il primo, al dirigente il secondo: e, nella lettura operata dalla Camera, il ddl in questione si attiene tale impostazione codificata nell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001: "1. *Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.* (...)

2. *Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*".

La scelta, nella stesura iniziale, di affidare al dirigente scolastico sia l'elaborazione che la gestione del POF triennale avrebbe sicuramente creato un *vulnus* sia nei principi generali della pubblica amministrazione sia nel bilanciamento delle specifiche competenze interagenti nell'istituzione scolastica autonoma.

Superata tale impasse (anche se poi, come vedremo in seguito, il clamore mediatico suscitato dalle opposizioni le darà un impatto esterno del tutto privo di riscontri), la Commissione ebbe modo di ampliare la portata del provvedimento inglobandovi nuovi temi, fra i quali citiamo:

- l'alternanza scuola-lavoro (art. 4), determinandone i periodi obbligatori (negli istituti tecnici e professionali almeno 400 ore; nei licei almeno 200 ore) e istituendo presso le Camere di commercio il registro nazionale delle imprese o enti pubblici e privati disponibili;
- il rilancio degli ITS (art. 5);
- l'adozione del Piano nazionale per la scuola digitale, in sinergia con la programmazione europea e regionale e con il Progetto strategico nazionale per la banda ultralarga (art. 8).

Altri temi (fra quelli di nuova introduzione) attengono materie di varia portata: dalla proclamazione del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica (art. 2, c. 3, punto g), all'inserimento nelle mense scolastiche di prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero (ibid., c. 5), all'educazione alla parità tra i sessi (ibid. c. 12), il cui rinvio alla legge n. 119/2013 (Norme contro il femminicidio) ha destato l'allarme di chi vi ha letto l'influsso delle cosiddette *teorie gender*.

4.2 Il Piano triennale dell'offerta formativa

L'innesto più robusto nell'art. 2 consiste nella riscrittura dell'articolo 3 "*Piano dell'offerta formativa*" del Regolamento dell'autonomia scolastica (D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275).

Esso viene ora rubricato come “*Piano triennale dell’offerta formativa*”, con espliciti riferimenti alla cornice classica dell’autonomia. Infatti, esso è predisposto “*con la partecipazione di tutte le sue componenti [della scuola]*”; “*è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente scolastico*”; è approvato dal consiglio d’istituto ed è rivedibile annualmente.

Coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi, esso riflette le esigenze della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell’offerta formativa. Esso comprende le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, valorizza le corrispondenti professionalità e indica gli insegnamenti da coprire evidenziando:

- il fabbisogno dei posti comuni e di sostegno dell’organico dell’autonomia;
- il fabbisogno dei posti per il potenziamento dell’offerta formativa.

Indica inoltre il fabbisogno di posti del personale ATA.

Deliberato il POF, la gestione della delibera passa alla competenza del dirigente: da qui la sua competenza ad individua il personale da assegnare ai posti dell’organico dell’autonomia.

4.3 L’organico dell’autonomia

L’art. 8 “*Organico dell’autonomia per l’attuazione dei piani triennali dell’offerta formativa*” esordisce con didascalica chiarezza: “*Le istituzioni scolastiche perseguono le finalità di cui all’articolo 1 e l’attuazione di funzioni organizzative e di coordinamento attraverso l’organico dell’autonomia costituito dai posti comuni, per il sostegno e per il potenziamento dell’offerta formativa*”.

L’assegnazione dei contingenti regionali da parte del Ministero è prevista con cadenza triennale, a partire dall’a.s. 2015/16, sulla base di due distinti criteri: del numero delle classi per i posti comuni e del numero degli alunni per i posti del potenziamento.

I docenti neoassunti a T.I. non sono assegnati alle scuole ma iscritti in ruoli regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto.

In prima battuta (per l’a.s. 2015/16) le dimensioni territoriali di tali ambiti corrisponderanno alle province e le assegnazioni dei docenti saranno di durata annuale. Gli ambiti territoriali saranno poi definiti dagli USR, sentiti le Regioni e gli enti locali; essi avranno ampiezza inferiore alla provincia o alla città metropolitana; all’interno di uno stesso ambito, le scuole saranno fra loro collegate in rete. A quel punto si svolgerà un gigantesco carosello di trasferimenti (definito “*piano straordinario di mobilità territoriale e professionale*”), per consentire ai neo-docenti la ricerca della migliore sistemazione per il triennio successivo. Il complesso meccanismo delle immissioni in ruolo è dettagliato nell’art. 10 e lo lasciamo alla diretta lettura degli interessati: anticipiamo, sommariamente, che è prevista l’assunzione di 100mila precari, in parte provenienti dalle GAE e in parte dal concorso 2012. Per abilitati TFA e PAS ci sarà invece un apposito concorso che verrà bandito entro il prossimo dicembre.

4.4 Gli incarichi triennali ai docenti dell’organico potenziato

L'art. 9 "Competenze del dirigente scolastico" delinea il percorso gestionale (quindi di competenza del dirigente scolastico) per la copertura dei posti dell'istituzione scolastica istituiti dal POF triennale d'istituto.

Il dirigente propone gli incarichi triennali ai docenti assegnati all'ambito territoriale di riferimento, anche tenendo conto delle candidature presentate dai docenti medesimi; i docenti possono essere utilizzati in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire.

Sono valorizzati il *curriculum* e le esperienze; possono essere svolti colloqui. La trasparenza e la pubblicità dei criteri adottati, degli incarichi conferiti e dei *curricula* dei docenti sono assicurate attraverso la pubblicazione nel sito *internet* dell'istituzione scolastica.

Nel conferire gli incarichi, il dirigente scolastico è tenuto a dichiarare l'assenza di cause di incompatibilità derivanti da propri rapporti di coniugio, parentela o affinità, entro il secondo grado, con i docenti assegnati al relativo ambito territoriale.

L'incarico è assegnato dal dirigente scolastico e si perfeziona con l'accettazione del docente: se questi riceve più proposte, opta tra quelle ricevute.

L'USR provvede alle assegnazioni d'ufficio nei confronti dei docenti che non abbiano ricevuto o accettato proposte e, comunque, in caso di inerzia del dirigente scolastico.

In relazione ai nuovi compiti e alle nuove responsabilità derivanti al dirigente scolastico dal POF triennale, nel triennio a venire la legge dispone incrementi del Fondo unico nazionale per la retribuzione della posizione, fissa e variabile, e della retribuzione di risultato.

4.5 Misure di salvaguardia degli esiti dell'ultimo concorso per dirigenti scolastici

Lo stesso art. 9 dispone una serie di misure di salvaguardia del sistema scolastico in ordine a possibili esiti di soccombenza nel contenzioso pendente per le procedure concorsuali svoltesi in alcune regioni (di questi giorni la sentenza del TAR Lombardia che ha definitivamente annullato il concorso per i dirigenti scolastici della Regione).

Le strade ritenute percorribili sono:

1. per i soggetti risultati vincitori in procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale: una sorta di concorso riservato (corso intensivo di formazione e relativa prova scritta finale);
2. per coloro, fra i soggetti di cui sopra, che nell'anno scolastico corrente hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico: dopo una sessione speciale di esame consistente in una prova orale sull'esperienza maturata, a seguito del superamento di tale prova, sono confermati i rapporti di lavoro già in essere.

4.6 Il nuovo Comitato di valutazione: buone intenzioni e criticità

Preme qui evidenziare un altro tassello positivo del lavoro della VII Commissione della Camera. Nel testo licenziato dal Consiglio dei Ministri il 12 marzo non si faceva cenno al Comitato per la valutazione del servizio, storico organo del Collegio dei docenti deputato all'emissione di un "parere" al dirigente scolastico sull'esito dell'anno di prova dei neo-docenti: altro segno della fretta di quel momento.

Nel testo approvato alla Camera è stata invece inserita (art. 13) la riscrittura dell'art. 11 del Testo unico della scuola: tale novella cambia sostanzialmente sia la composizione dell'organo collegiale sia la sua collocazione nel quadro dell'istituzione scolastica.

Testo unico (art. 11 del D.Lgs. n. 297/1994)	Novella nel DDL approvato alla Camera
<p>Il Comitato di valutazione è organo interno al collegio, eletto dai docenti Composto da 4 docenti effettivi e da 2 docenti supplenti. Presieduto dal dirigente scolastico. Dura in carica un anno scolastico.</p>	<p>Il Comitato di valutazione è organo del consiglio d'istituto, eletto dai consiglieri. Composto da due docenti e da due rappresentanti dei genitori (scuola dell'infanzia e del primo ciclo) / e da un rappresentante degli studenti e un rappresentante dei genitori (secondo ciclo). Presieduto dal dirigente scolastico. Dura in carica un triennio. In sede di espressione del parere sul superamento del periodo di prova di un neo docente, è integrato dal suo docente/tutor.</p>

L'innovazione più importante operata dalla Camera discende dalla nuova collocazione del Comitato, non più organo interno al Collegio ed espressione dell'autonomia professionale dei docenti. Provenendo dal Consiglio d'istituto, organo elettivo che prevede la partecipazione delle componenti scolastiche all'elaborazione degli indirizzi e delle regole di funzionamento della scuola, ne rispecchia la composizione: da qui l'immissione paritaria dei due genitori (ridotti a uno nella scuola superiore per dar posto a uno studente).

È evidente la volontà del legislatore di dare spazio alla logica di *customer satisfaction*; appare altrettanto evidente la singolarità della soluzione adottata (solo per il mondo della scuola, rispetto agli altri settori del pubblico impiego).

In effetti, se è giusto trovare percorsi che valorizzino l'espressione della soddisfazione degli utenti (studenti e famiglie) nei confronti dei docenti, anche in rapporto all'attuazione dei meccanismi di premialità, non si può dimenticare che la valutazione di un docente (soprattutto in un passaggio che incide sui suoi interessi legittimi, azionabili in sede giurisdizionale) richiede competenze tecniche da parte di attori professionalmente adeguati (docenti esperti, ispettori, dirigenti scolastici). Non si trascuri neppure la possibilità che i valutatori/utenti siano portatori di criteri valutativi esterni alla professionalità docente o addirittura in conflitto con essa (modalità di esercizio della libertà di insegnamento; posizioni diverse su convincimenti valoriali, quali le regole dell'educazione o le espressioni della sessualità).

Di queste fondate preoccupazioni si sarebbe poi fatta carico la VII Commissione del Senato, intervenendo di nuovo sul novellato art. 11 del Testo unico (v. oltre).

4.7 La valorizzazione del merito del personale docente

Nello stesso art. 13 che ha istituito il nuovo Comitato di valutazione, il legislatore ha inserito anche norme sulla valorizzazione del merito del personale docente: la ragione sta nel fatto che spetta al Comitato (e non alla contrattazione, mai menzionata nel ddl n. 1934) individuare i criteri sulla base dei quali il dirigente scolastico riconosce economicamente il merito dei docenti.

All'interno di tali criteri e del *budget* assegnato dal ministero, spetta al dirigente decidere quanti siano i docenti da riconoscere e di quale entità debba essere la somma (*bonus*) attribuita a ciascuno di essi: ovviamente, con l'onere della motivata valutazione.

4.8 Il ponderoso pacchetto di deleghe legislative

Con l'art. 22 del ddl la Camera delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, una serie di decreti legislativi, al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge.

Le deleghe sono dettagliatamente accorpate per aree omogenee. Ne diamo qui una sintesi per sommi capi:

- a) riordino delle disposizioni normative in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione, a partire dalla redazione di un nuovo Testo unico;
- b) riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, prevedendo, tra l'altro, l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di formazione e apprendistato professionale, di docenti nella scuola secondaria statale.
- c) riordino della disciplina degli organi dei convitti e degli educandati;
- d) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, ridefinendo il ruolo del docente di sostegno nonché le modalità della certificazione;
- e) revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale;
- f) istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia;
- g) garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- h) promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e della produzione culturali, musicali, teatrali, coreutici e cinematografici e sostegno della creatività connessa alla sfera estetica
- i) revisione, riordino e adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero;
- j) adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, nonché degli esami di Stato sia del primo che del secondo ciclo.

Dal confronto sinottico con l'elenco delle deleghe contenute nell'art. 21 del ddl licenziato il 12 marzo dal CdM risulta, nel testo approvato alla Camera, la rinuncia a normare almeno due materie di estrema rilevanza:

- la riforma degli organi collegiali della scuola, per i quali, alla conclusione della precedente legislatura, era già stato concordato nella VII Commissione della Camera il ddl n. 913 (c.d. "miniriforma Aprea");
- il riordino delle modalità di assunzione e formazione dei dirigenti scolastici, nonché del sistema di valutazione degli stessi in conseguenza del rafforzamento delle loro funzioni.

5. Il testo definitivo

Il 20 maggio il ddl, con le modifiche apportate in Commissione, fu approvato dalla Camera dei deputati con 316 voti favorevoli e 137 contrari.

Il testo passò quindi al Senato per essere incardinato in Commissione Istruzione al Senato: i lavori iniziarono con l'audizione dei sindacati di categoria.

In effetti, lo sciopero del 5 maggio, indetto contro l'approvazione del ddl, aveva riscontrato fra gli insegnanti un'adesione plebiscitaria, la cui onda lunga non era arrivata alla Camera a causa dello stato di avanzamento dei lavori; allo sciopero erano seguiti continui strascichi di manifestazioni e di tentativi di blocco degli scrutini.

La necessità di abbreviare i tempi della discussione in aula e alcuni segnali di sfilacciamento della maggioranza hanno comportato la decisione governativa di porre il voto di fiducia sul testo uscito dalla Commissione: cosa avvenuta, con grande tensione, il 25 giugno (159 voti favorevoli, 112 contrari e nessun astenuto). Dopo l'approvazione, il provvedimento è ritornato alla Camera dove è in discussione a partire dal 7 luglio prossimo.

L'aver posto la fiducia sul ddl n. 1934 ha comportato che il testo della legge fosse compreso in un unico articolo di 212 commi (c.d. **maxiemendamento**), con il risultato di disarticolare la razionale struttura su 8 Capi e 26 articoli uscita dalla Camera, producendo una legge di difficile consultazione. Dopo un ultimo passaggio alla Camera, il ddl è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 luglio (legge 13 luglio 2015, n. 107 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti ed è in vigore dal giorno successivo.

Quali sono stati gli effetti del passaggio al Senato? Va senz'altro affermato che l'impianto del ddl n. 1934, così come approvato alla Camera, è stato sostanzialmente confermato. Sono quindi valide tutte le indicazioni fornite sopra nel commento al ddl nella versione approvata alla Camera, con l'eccezione di alcune modifiche qui di seguito illustrate.

5.1 Il dirigente scolastico

Una prima limatura riguarda il ruolo del dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia: limatura, in verità, solo di facciata, finalizzata a depotenziare l'immagine muscolosa del preside-sindaco fornita a febbraio all'opinione pubblica, stante il criterio generale che nella pubblica amministrazione i poteri di gestione spettano interamente ed esclusivamente al dirigente (v. sopra). Fa specie però non ritrovare nel comma 5 (già art. 2, comma 1) il riferimento al ruolo del dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia.

Alla figura del dirigente scolastico si fa spazio nei commi 78 e seguenti (ex art. 9 "*Competenze del dirigente scolastico*"), per sottolineare (e non poteva che essere così) che egli agisce "*nel rispetto delle competenze degli organi collegiali*".

Del tutto nuovo è il comma 93 sulla valutazione dei dirigenti scolastici, elemento essenziale di una riforma che affida loro spazi importanti nell'attuazione del POF triennale, nella valutazione dei neo-docenti e nell'individuazione dei docenti cui affidare gli incarichi triennali attuativi del POF.

Chiarito che essa è effettuata ai sensi dell'art. 25, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, la norma ne fornisce i criteri generali:

- a) competenze gestionali ed organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati, correttezza, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione dirigenziale, in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale;
- b) valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto, sotto il profilo individuale e negli ambiti collegiali;
- c) apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale;

d) contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale;

e) direzione unitaria della scuola, promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica, dei rapporti con il contesto sociale e nella rete di scuole.

La conseguenza sarà che la retribuzione di risultato non sarà più assegnata a pioggia, come finora avvenuto, ma sulla base delle risultanze del procedimento valutativo.

5.2 Il Comitato di valutazione

Una seconda modifica è andata a sanare le preoccupazioni evidenziate (v. sopra) sul nuovo Comitato di valutazione.

E' stata rafforzata la componente tecnico-professionale: i membri docenti passano da due a tre, di cui due scelti dal collegio dei docenti (che, quindi, torna in gioco) e uno dal consiglio di istituto; ad essi si aggiunge *“un componente esterno individuato dall'Ufficio scolastico regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici”*.

È stato altresì stabilito che, in sede di valutazione dell'anno di prova dei neo-docenti, il Comitato sia composto esclusivamente dai membri docenti, integrati dal tutor del neo-docente, e dal dirigente scolastico: si è così posto rimedio ad una norma di dubbia legittimità, che sarebbe stata fonte di infinito contenzioso.

Si trovò pure il modo di infilare una norma di grazia per i docenti “deboli”: il nuovo comma 119 stabilisce che, in caso di valutazione negativa del periodo di formazione e di prova, il personale docente ed educativo sia sottoposto ad un secondo periodo di formazione e prova. C'è da chiedersi se la concessione della ripetizione dell'anno di prova sia d'ufficio, a prescindere dal giudizio negativo sulle prestazioni professionali del neo-docente.

Infine, per quanto riguarda la valorizzazione del merito dei docenti, la legge stessa (comma 129) fornisce i criteri generali ai quale il Comitato deve attenersi:

- a) la qualità dell'insegnamento e il contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti;
- b) i risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché la collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;
- c) le responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale (questo parametro vale per i collaboratori del dirigente scolastico, da lui individuati in numero non superiore al 10% del corpo docente).

5.3 La sede di assegnazione docenti: nell'istituto/nell'ambito territoriale

In terzo luogo, per quanto riguarda la questione centrale dell'assunzione a tempo indeterminato dei precari, viene confermata la regola generale dell'incardinamento nei ruoli degli ambiti territoriali, che saranno definiti entro il 30 giugno 2016 dagli USR ed avranno dimensioni inferiori rispetto a quelle della provincia o delle città metropolitane. Entro la stessa data saranno messe in rete le scuole appartenenti al medesimo ambito (comma 70), cos' da rendere possibili le operazioni di chiamata da parte dei dirigenti scolastici di cui al comma 79.

Rimarranno invece incardinati nei ruoli dell'istituto scolastico (comma 72):

- i docenti già di ruolo, a condizione che non chiedano di accedere alla mobilità o che non sia collocati in esubero (in tali casi passano pure loro nei ruoli territoriali);
- i docenti che saranno immessi in ruolo quest'anno sui posti in organico di diritto (con esclusione quindi dei docenti assegnati ai posti aggiuntivi dell'organico potenziato).

5.4 Tappe per le immissioni in ruolo dei docenti

Quanto poi, in quarto luogo, alle modalità che saranno seguite per le immissioni in ruolo, esse sono regolate dai commi da 96 a 113 (già art. 10); la sequenza temporale è descritta al comma 98.

In sostanza, si prevede un percorso su tre scaglioni:

1. entro il 15 settembre 2015 saranno assunti sui posti vacanti e disponibili dell'organico di diritto i vincitori del concorso 2012 (50% dei posti) e gli iscritti alle GAE (il restante 50%), assegnando loro una sede provvisoria d'istituto;
2. successivamente saranno immessi in ruolo i docenti per l'organico potenziato, tratti dalle code delle graduatorie di cui sopra: essi quindi non saranno assegnati a cattedre o (nella primaria/infanzia) a posti di insegnamento comune bensì saranno utilizzati per le supplenze fino a 10 giorni o per le attività formative deliberate nel POF triennale;
3. infine, esauriti i posti comunque disponibili nell'ambito territoriale (le province in prima attuazione), i docenti residui saranno assunti sulle disponibilità di altre province da loro stessi segnalate.

La proposta di assunzione va accettata entro dieci giorni dalla sua ricezione; in caso di mancata accettazione, i rinunciatari perdono le possibilità offerte dal piano straordinario di assunzioni e sono depennati dalle rispettive graduatorie (comma 102).

Mentre i docenti di cui al punto 1 sono destinati, a seguito di successive operazioni di mobilità, all'assegnazione di una sede d'istituto, tutti gli altri, assegnati a sede provvisoria per l'anno scolastico 2015/2016, parteciperanno per l'anno scolastico 2016/2017 alle operazioni di mobilità su tutti gli ambiti territoriali a livello nazionale, ai fini dell'attribuzione dell'incarico triennale.

Infine, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, l'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto potrà avvenire esclusivamente a seguito del conseguimento del titolo di abilitazione (comma 107).

5.5 Successivi concorsi

Esaurite le possibilità offerte dal Piano straordinario previsto dal ddl 1934 (a seguito dell'esaurimento totale delle GAE), nell'avvenire l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente ed educativo della scuola statale avverrà esclusivamente mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami; saranno messi a concorso anche i posti richiesti dalle istituzioni scolastiche nei piani triennali dell'offerta formativa (comma 108).

Il primo di questi concorsi sarà bandito entro il 1° dicembre 2015 (comma 114) e sarà finalizzato alla copertura di tutti i posti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio.

Limitatamente al predetto bando saranno valorizzati, fra i titoli valutabili in termini di maggiore punteggio:

- a) il titolo di abilitazione all'insegnamento conseguito a seguito sia dell'accesso ai percorsi di abilitazione tramite procedure selettive pubbliche per titoli ed esami, sia del conseguimento di specifica laurea magistrale o a ciclo unico;
- b) il servizio prestato a tempo determinato, per un periodo continuativo non inferiore a centottanta giorni, nelle istituzioni scolastiche ed educative statali di ogni ordine e grado.

5.6 Le deleghe legislative al Governo

Integralmente confermato l'elenco delle deleghe legislative al Governo di cui all'art. 22 del provvedimento approvato alla Camera. Unica esclusione: il riordino della disciplina degli organi dei convitti e degli educandi.

Le deleghe (commi 177-188) sono dettagliatamente accorpate per aree omogenee. Ne diamo qui una sintesi per sommi capi:

- a) riordino delle disposizioni normative in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione, a partire dalla redazione di un nuovo Testo unico;
- b) riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, prevedendo, tra l'altro, l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di formazione e apprendistato professionale, di docenti nella scuola secondaria statale.
- c) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, ridefinendo il ruolo del docente di sostegno nonché le modalità della certificazione;
- d) revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale;
- e) istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia;
- f) garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- g) promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e della produzione culturali, musicali, teatrali, coreutici e cinematografici e sostegno della creatività connessa alla sfera estetica
- h) revisione, riordino e adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero;
- i) adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, nonché degli esami di Stato sia del primo che del secondo ciclo.