

Prot. n. 1042

Roma, 24 settembre 2013

Signor Presidente, onorevoli componenti della Commissione, grazie anzitutto per l'opportunità che ci viene data di esporre le nostre valutazioni su un provvedimento di legge molto atteso, e di farlo in una sede che ci auguriamo possa positivamente recepire anche le proposte migliorative che a nostro avviso dovrebbero trovare accoglimento nel percorso di conversione in legge.

La CISL SCUOLA ha osservato, in occasione della presentazione del testo del decreto, che il provvedimento va nella direzione giusta, e da tempo auspicata, che è quella di una ripresa di attenzione positiva verso il nostro sistema pubblico di istruzione e formazione, dopo anni di continue deprivazioni di risorse, con una miopia che lo stesso Capo dello Stato ha voluto in qualche modo stigmatizzare ieri, nel suo messaggio di inaugurazione dell'anno scolastico.

Il nostro apprezzamento per il decreto legge nasce proprio dalla novità di impostazione, che segna un'inversione di marcia significativa, pur non essendo certamente risolutivo di tutti i problemi che si sono accumulati nel tempo. Niente tagli, e già questo è un dato significativo, e una più visibile attenzione alla necessità di garantire le condizioni che rendono concretamente perseguibile il pieno esercizio del diritto allo studio.

Un nuovo piano triennale di assunzioni, il consolidamento dei posti di sostegno e la conseguente stabilizzazione del lavoro, sono risposte concrete a problemi per i quali invochiamo da tempo soluzione, ma non crediamo si tratti di risposte a prevalente natura sindacale, volte cioè soltanto a soddisfare interessi e attese del personale.

Siamo convinti che migliorare le condizioni di lavoro nella scuola, ad esempio dotandola degli organici necessari e accrescendone i fattori di stabilità - favorendo in tal modo le esigenze di continuità didattica - abbia ricadute importanti sulla qualità del servizio, sulla sua efficacia, sul suo miglioramento, di cui è l'intera comunità a beneficiare.

Siamo pienamente consapevoli delle difficoltà con cui il Paese oggi si confronta e che inevitabilmente condizionano anche la produzione normativa.

Ma proprio il contesto segnato dalla scarsa disponibilità di risorse impone un'accurata selezione delle priorità nelle scelte del Legislatore: a nostro avviso tra queste devono trovare posto, come fattori fondamentali di crescita economica e sociale, l'attenzione al successo formativo, il contrasto e la prevenzione della dispersione scolastica, il supporto da assicurare alle scuole operanti nelle zone a rischio socio-educativo. E' una logica che traspare dal testo in esame, noi la riteniamo assolutamente condivisibile e vogliamo sostenerla, augurandoci che possa trovare ulteriore supporto e valorizzazione in sede parlamentare.

Sentiamo tuttavia l'esigenza di richiamare anche in questa sede un'esigenza dal cui soddisfacimento discendono la credibilità e la concreta praticabilità di ogni progetto volto a supportare e valorizzare l'azione del sistema scolastico e formativo: serve un adeguato livello di investimento, che riallinei il nostro Paese ai livelli mediamente riscontrati in ambito europeo. Investire in conoscenza non è un lusso, men che meno uno spreco, bensì un'esigenza vitale per accrescere la competitività del sistema Paese.

Numerose delle misure proposte affidano al personale della scuola, attraverso nuovi impegni, la realizzazione efficace degli interventi proposti. Non sarebbe del resto possibile, né immaginabile, la costruzione di una scuola migliore senza puntare sulla professionalità del personale docente come fattore decisivo.

Tuttavia il decreto 104/2013, in più parti, nel prevedere impegni aggiuntivi del personale docente, a partire da quelli ipotizzati per favorire l'ampliamento dell'offerta formativa, non stanziava alcuna risorsa direttamente finalizzata. Spesso inoltre trascura di considerare che l'ambito di definizione delle tematiche connesse alla disciplina del rapporto di lavoro appartiene esclusivamente alla contrattazione collettiva (art. 40, Dlgs 165/2001), che determina i diritti e gli obblighi pertinenti al rapporto di lavoro.

Vorremmo per inciso ricordare che - almeno per quanto riguarda la CISL - la contrattazione, soprattutto nel lavoro pubblico, non è strumento di mera affermazione di interessi fra loro contrapposti, ma è il luogo della loro composizione verso l'obiettivo comune e condiviso dell'interesse generale del servizio. Per questo riteniamo che la scelta - desumibile dalla lettura della relazione tecnica - di destinare risorse alle spese di funzionamento sia discutibile, se comporta l'esclusione di un'altra scelta, per noi più opportuna: quella di dotare di risorse "fresche" la contrattazione integrativa, per compensare e incentivare il maggior impegno del personale.

Sugli obiettivi che il decreto enuncia, serve dunque aprire tavoli di negoziato, e occorre farlo in modo chiaro, corretto e aperto: nessuno può pensare che essi siano solo il luogo di ratifica di decisioni già prese. Ai tavoli negoziali si discute, ci si confronta, insieme si prendono le decisioni, che diventano proprio per questo più efficaci e produttive di risultati. Per questo vi chiediamo di emendare il testo con la previsione di puntuali e specifici appuntamenti negoziali.

Relativamente alle misure di cui al Capo I, disposizioni per gli studenti e le famiglie, si condivide il contenuto dell'art. 1 atto ad alleviare le spese affrontate dagli studenti pendolari e fuori sede, tenendo conto della valutazione del profitto e delle condizioni economiche risultanti dall'ISEE. E' necessario che vengano impartite al più presto le misure applicative al fine di rendere praticabili i benefici previsti dalla norma. Si sottolinea come suo evidente limite il fatto che stessa è finanziata *una tantum* per il 2014, anziché essere prevista come elemento strutturale. Analoga considerazione viene espressa per gli stanziamenti previsti dagli artt. 2 e 3, destinati alle borse di studio a favore degli studenti universitari e AFAM.

Le misure previste dall'art. 5, relative al potenziamento dell'offerta formativa, prevedono interventi strutturali (l'incremento di un'ora nel biennio nel quadro orario degli istituti tecnici e professionali per l'insegnamento di geografia generale ed economia) e interventi *una tantum* per progetti didattici nei musei e nei siti di interesse archeologico, storico e culturale. Per quanto attiene le ricadute sulle condizioni di lavoro, abbiamo già richiamato la natura contrattuale di questa materia, su cui andrebbero evitate invasioni di campo in sede legislativa.

Il confronto con le OO.SS. del comparto scuola appare necessario anche per definire modalità e criteri di selezione dei progetti, nonché per verificare se e quanto le risorse stanziare possano compensare l'impegno aggiuntivo dei docenti coinvolti.

Riconoscendo il valore delle attività laboratoriali di cui al comma 4, per le quali risultano necessari strumenti e tecnologie all'avanguardia, è lecito dubitare che vi si possa far fronte semplicemente attingendo al "solito" Fondo della legge 440/97, eroso fortemente nel tempo e sicuramente insufficiente per obiettivi di una certa ambizione.

Per quanto riguarda il finanziamento previsto dall'art. 6 per l'acquisto di libri e dispositivi per la lettura di contenuti digitali, da concedere in comodato d'uso, l'esiguità degli stanziamenti è di per sé evidente alla luce del numero di istituzioni scolastiche autonome (8644, *fonte Miur*).

Relativamente all'art. 7 dobbiamo premettere che, in particolare per quanto riguarda la scuola primaria, ampliare l'offerta formativa dovrebbe significare aumentare le classi di tempo pieno, condizione che, ahimè, non viene soddisfatta a causa dei tetti imposti dalle norme di legge (da ultimo il decreto-legge 98/2011) che andrebbero necessariamente cambiati.

Nel decreto in oggetto le risorse vengono destinate, nella relazione illustrativa, come spese per il funzionamento.

A nostro avviso invece tali risorse devono poter essere destinate anche a compenso delle prestazioni aggiuntive del personale docente coinvolto per le quali oggi sono previste solo risorse a carico del Contratto Scuola (art. 9, *“aree a rischio e a forte processo immigratorio”*). Appare improponibile la previsione di ricorrere a tal fine al Fondo di istituto, la cui consistenza - anche a causa del mancato rinnovo del CCNL - appare ad oggi largamente insufficiente al fabbisogno.

Si esprime condivisione per quanto disposto all'art. 8 *“Percorsi di orientamento per gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado”* con la scelta di anticipare alla penultima classe della secondaria di secondo grado l'attività di orientamento. Vengono in questo modo resi strutturali nel POF i percorsi di orientamento, modificando in tal senso il Dlgs 21/2008.

La collocazione dei relativi impegni orari all'interno delle ore obbligatorie funzionali all'insegnamento previste per il personale docente, nonché l'utilizzo del Fondo delle istituzioni scolastiche per eventuali impegni eccedenti, attengono alla competenza contrattuale e in tale ambito vanno disciplinati. Si propone pertanto l'abrogazione della lettera a) del comma 1, dell'art. 8.

Esprimiamo un giudizio sostanzialmente positivo sulle disposizioni di cui agli artt. 9 (*“Durata del permesso di soggiorno per la frequenza a corsi di studio o per la formazione”*), 10 (*“Mutui per l'edilizia scolastica e detrazioni fiscali”*), 11 (*“Wifi nelle scuole”*) e 13 (*“Integrazione delle anagrafi degli studenti”*).

Altrettanto positivo il nostro giudizio su quanto previsto dall'art. 12 (*“Dimensionamento delle istituzioni scolastiche”*); si tratta di una disposizione che ci auguriamo possa risultare risolutiva rispetto ai disagi nella gestione delle istituzioni scolastiche registrati negli anni scolastici 2012/13 e 2013/14, dopo che il decreto-legge 98 del 6 luglio 2011 ha disposto la non assegnazione di dirigente scolastico e DSGA alle scuole *“sottodimensionate”*.

Lo strumento dell'accordo in sede di Conferenza unificata rappresenta certamente la via maestra per dare regole condivise ai piani di dimensionamento della rete scolastica e certezza di risorse alle scuole. Esiste peraltro da tempo un'intesa fra Stato e Regioni, frutto di un prolungato confronto, che non è mai giunta ad attuazione a causa dell'instabilità del quadro politico e della conseguente non affidabilità rispetto ai necessari impegni di modifica legislativa. In questo senso, come dicevamo in apertura di questo paragrafo, la norma può essere in effetti risolutiva.

Relativamente all'art. 15 "*Personale scolastico*", posto che si tratta di una delle parti più apprezzate del decreto, che avvia un significativo processo volto a stabilizzare in un triennio il personale su tutti i posti vacanti e disponibili (con una previsione di circa 67.000 unità di personale), va ribadito che la misura è solo in parte risolutiva del problema del precariato, tenuto conto del fatto che per garantire l'offerta scolastica si ricorre annualmente ad oltre 100.000 contratti a tempo determinato. Ciò non di meno, è importante che si dia continuità ad un'operazione che ci vede protagonisti, anche sul piano delle nostre prerogative contrattuali, nell'avviare il piano triennale del 2011.

Le nostre intese furono decisive per avviare quel primo piano triennale, di cui vengono sostanzialmente ripresi i criteri ispiratori. Resta qualche margine di possibile confusione interpretativa su disposizioni articolate per anno solare, scelta sicuramente funzionale alle esigenze di compilazione del bilancio dello Stato, ma non altrettanto congruente rispetto alla gestione delle operazioni di assunzione, la cui scansione avviene per anno scolastico. È per noi indispensabile evitare che l'applicazione del regime autorizzatorio non intervenga a limitare, per la discrezionalità che lo connota, la determinazione del numero delle assunzioni rispetto alle effettive disponibilità.

Il graduale incremento dell'organico di diritto dei docenti di sostegno è misura che da tempo si impone, sia per risolvere alla radice una delle cause dell'abnorme ricorso al lavoro precario, sia per dare una più ampia copertura alle esigenze di inserimento degli alunni con handicap e una maggiore stabilità di gestione del personale. Non possiamo peraltro esimerci dal segnalare che i 90.032 posti complessivi funzionanti nell'anno scolastico 2006/07, individuati come soglia di prospettiva per l'organico del sostegno, vanno raffrontati ad un fabbisogno che oggi si attesta su oltre 103.000 unità.

Sul personale inidoneo, siamo di fronte all'ennesimo intervento su una questione che si trascina da anni. Anche in questo caso, si fa qualche passo in avanti. Tra le note positive, certamente vi è il venir meno di ogni ipotesi di passaggio forzoso sui ruoli ATA, così come si apprezza l'eventuale mobilità tra altri comparti, limitata, però, al solo ambito della provincia di servizio. Viene invece elusa ancora una volta la richiesta di riconoscere la facoltà di chiedere la cessazione dal servizio per motivi di salute qualora venga riconfermata l'inidoneità all'insegnamento.

L'art. 16 "*Formazione del personale scolastico*" nel disporre risorse per attività di formazione per una cifra pari a 10 milioni di euro, segna un'importante inversione di tendenza rispetto ai tagli fino ad oggi effettuati a discapito di un settore, quale quello della formazione in servizio, di importanza cruciale per sostenere una scuola di qualità.

Abbiamo anche avuto modo, per la verità, di stigmatizzare letture improprie della norma, fatte da chi ha voluto interpretarla come sanzionatoria rispetto ad asserite insufficienze di rendimento del personale docente. Va detto, per la verità, che tali letture a dir poco maliziose sono favorite da una formulazione che avrebbe potuto essere diversamente articolata. Ci auguriamo di poter considerare definitivamente chiusa una stagione che ha fatto spesso della valutazione e del merito, proposti in termini distorti e stupidamente vessatori, solo il pretesto per protagonismi vuoti e dannosi.

Anche in tema di formazione vale il richiamo delle prerogative di natura contrattuale di cui chiediamo pieno rispetto: l'articolo 4 del CCNL prevede che con cadenza annuale si provveda a disciplinare, in sede di contrattazione integrativa nazionale, obiettivi, finalità e criteri di ripartizione delle risorse finanziarie per la formazione del personale. Il decreto sottrae invece alla contrattazione la materia, demandandola ad una regolamentazione unilaterale con provvedimento del Ministro dell'istruzione. Chiediamo a tal fine una necessaria modifica attraverso un'opportuna azione emendativa.

L'innovazione introdotta dall'art. 17 in materia di accesso alla dirigenza scolastica non è questione che investe soltanto i futuri aspiranti dirigenti, ma interpella a pieno titolo la dirigenza in atto, che non può certo rimanere indifferente alle prospettive che le scelte del Legislatore possono aprire. Abbiamo detto, commentando a caldo il decreto, che un segnale di svolta era probabilmente inevitabile e necessario, dopo le tormentate vicende degli ultimi concorsi, sulle quali può essere davvero superfluo spendere parole.

Il segnale è stato dato, e la svolta contiene tratti di radicalità, non esenti da rischi che conviene allora evidenziare da subito, insieme agli elementi di positività che si possono cogliere. Tra gli ultimi, sicuramente la previsione di una cadenza annuale delle procedure, regola di cui come sempre andrà verificata "sul campo" la puntuale applicazione.

Altrettanto positivo aver mantenuto l'ancoraggio della dirigenza scolastica ad uno specifico ambito di provenienza professionale, quello del lavoro docente, che resta confermato come requisito obbligatorio di accesso ai concorsi, nella consistenza temporale già oggi stabilita (cinque anni di ruolo): ma proprio questo dato mette in risalto, per contrasto, il rischio insito nell'affidamento del reclutamento alla Scuola nazionale di Amministrazione. Scelta che, se non opportunamente bilanciata da un consistente peso assegnato all'area delle competenze pedagogico-didattiche, potrebbe indirizzare il profilo verso una deriva burocratica, a prevalente stampo amministrativo. Si finirebbe così per snaturare senso e ruolo della dirigenza scolastica, privandola della specificità costituita dall'esercizio della leadership educativa, che per quanto ci riguarda va assolutamente salvaguardata, perché legata a un'idea di buona scuola alla quale non intendiamo rinunciare.

Certamente abbiamo vissuto sul versante del reclutamento dei dirigenti una stagione sofferta e non ancora conclusa.

Tra le questioni meritevoli di attenzione vi è anche quella del personale risultato idoneo nelle prove concorsuali e tuttora non destinatario di assunzione pur in presenza di posti disponibili.

La conversione del decreto offre l'occasione di dare risposta ad attese che ci sembrano legittime e condivisibili.

Da ultimo, vogliamo cogliere anche questa occasione per richiedere, un intervento risolutivo di una questione che è stata oggetto di confronto con l'amministrazione.

Si tratta della possibilità di far valere il servizio prestato nell'anno scolastico 2012/13 ai fini della maturazione del requisito richiesto per accedere ai Percorsi abilitanti speciali (*DM 25 marzo 2013, n. 81, "Regolamento recante modifiche al decreto 10 settembre 2010, n. 249"* istitutivo dei percorsi abilitanti speciali, in particolare all'art. 4, comma 1-ter) attraverso un emendamento *ad hoc* in sede di conversione del decreto 104.

In tal senso, peraltro, si era già espressa codesta onorevole Commissione in sede di emanazione del parere previsto dall'iter del DM 81.

Tale richiesta non era stata accolta in previsione dell'attivazione dei PAS nell'anno accademico 2012/13; oggi tale motivazione non ha ovviamente più ragion d'essere.

In conclusione, augurandoci che il decreto possa essere convertito nei tempi prescritti arricchito da emendamenti migliorativi per i quali anche con queste note abbiamo voluto offrire suggerimenti e indicazioni, vogliamo ribadire la richiesta di veder assicurati anche nella fase di attuazione della norma quegli spazi di confronto e di condivisione che possono contribuire efficacemente al perseguimento dell'obiettivo di un rilancio e di una piena valorizzazione del sistema pubblico di istruzione e formazione.

Il Segretario Generale
Francesco Scrima

