



AUDIZIONE 20 NOVEMBRE 2012

PRESSO LA COMMISSIONE ISTRUZIONE DEL SENATO

Lo SNALS-Confsal ritiene che la definizione di nuove e più adeguate norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche sia questione urgente e improcrastinabile da inserire, però, nel più ampio contesto di una riforma complessiva del sistema di *governance* del sistema scolastico.

Prima di entrare nel merito dell'articolato del testo unificato, relativo alle "*Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali*", approvato dalla VII Commissione della Camera dei Deputati e ora all'esame del Senato, lo SNALS-Confsal ritiene necessario, anche al fine di inquadrare e meglio comprendere le richieste di modifica e integrazioni, presentare alcune considerazioni preliminari.

Considerazioni preliminari

Un quadro di sistema

Le norme che dovranno dare regolazione all'autogoverno delle istituzioni scolastiche devono prendere in considerazione alcuni aspetti fondamentali dello stato di attuazione sia della riforma del Titolo V della Costituzione sia i processi di attuazione dell'autonomia scolastica; in particolare si evidenzia che:

- la revisione costituzionale, con l'inserimento del principio dell'autonomia scolastica nel nuovo Titolo V, ha di fatto istituzionalizzato quello che può essere definito il "sistema delle autonomie". Allo stato attuale manca ancora, però, una definizione dei poteri reali di questa autonomia e dell'equilibrio e bilanciamento delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali;
- dal "finto" monolitismo tradizionale, simboleggiato dalla "via gerarchica", si è passati all'affermazione dell'autonomia e quindi al dinamismo dei processi e delle realizzazioni. In questo nuovo contesto restano le funzioni del livello nazionale, a garanzia dell'unitarietà del sistema dell'istruzione pubblica nel suo complesso, ma alle istituzioni scolastiche è riconosciuto il diritto/dovere di decidere in ordine alle specificità ed esigenze delle singole realtà territoriali;
- le istituzioni scolastiche autonome svolgono una specifica funzione sociale (autonomia funzionale) che la esercitano all'interno del sistema delle autonomie territoriali;
- l'autonomia scolastica è ancora troppo debole rispetto agli enti locali e all'amministrazione centrale e periferica, basti pensare ai poteri di tali soggetti in tema di razionalizzazione delle rete scolastica e di soppressione delle scuole. La valorizzazione delle autonomie scolastiche sarà, dunque, efficace se si farà

crescere un sistema di autonomie sul territorio per un dialogo costruttivo tra tutti i soggetti istituzionali, sociali ed economici;

- occorre operare, sia a livello centrale che territoriale, per dare piena attuazione al DPR 275/99, anche da aggiornare alla luce delle competenze esclusive attribuite allo Stato nella definizione dei principi generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni e quelle concorrenti e ordinarie attribuite alle regioni, derivanti dal citato Titolo V;
- a livello regionale si è creato un nuovo importante momento di snodo per le politiche scolastiche, formative e di sviluppo complessivo del territorio, di cui la formazione costituisce un asse strategico, ma sull'altro fronte, quello locale, si tratta di raccordare i vari soggetti per rafforzare la qualità del sistema;
- si deve puntare sulle opportunità piuttosto che introdurre nuovi vincoli, ma si deve anche evitare il rischio di incentivare processi di frantumazione e disomogeneità sostanziale nel sistema scolastico. Per questo è necessario prevedere nella legge in discussione norme generali che fissino alcuni principi e criteri generali nel cui ambito le scuole possono esercitare l'autonomia statutaria loro riconosciuta;
- per lo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è necessario individuare a livello territoriale una sede all'interno della quale promuovere lo sviluppo orizzontale delle autonomie e ricomporre, in sintesi unitaria, la molteplicità degli interessi in relazione alle politiche generali sull'istruzione che condizionano il funzionamento e le prospettive di sviluppo locale. Per questo il sistema deve essere in grado di portare le istanze in modo unitario interfacciandosi con le sedi decisionali e dar vita ad un rapporto costante con il Ministero, le sue articolazioni territoriali, ma anche con gli enti locali competenti.

Relazioni interne alle istituzioni scolastiche, finanziamento e partecipazione

L'intervento legislativo dovrebbe, inoltre, tenere presenti alcuni elementi per rendere le relazioni interne, le forme di integrazione di finanziamento e di partecipazione efficienti ed efficaci ai fini della qualità dell'offerta formativa; in particolare occorre considerare che:

- l'autonomia è della scuola nel suo complesso, non delle singole componenti che devono operare in sinergia nel rispetto dei ruoli e delle competenze per evitare dannose sovrapposizioni e negative conflittualità;
- l'autonomia ha bisogno di una dirigenza "autorevole", che si esercita attraverso un giusto bilanciamento di "poteri" e di "competenze" e la gestione della concertazione, come strumento indispensabile per costruire relazioni strutturate e non solo informali. Il dirigente scolastico è il rappresentante dell'azione svolta dalla scuola, garante dell'incontro tra personale, studenti e famiglie e principale interfaccia con l'esterno. Si pone, anche, il problema di individuare forme e modalità per coniugare questo ruolo del dirigente scolastico con la rappresentanza della singola scuola all'interno di una "rete";
- la previsione di forme di ulteriore sostegno economico alle singole istituzioni scolastiche, proveniente da soggetti pubblici e privati, fermo restando che la dotazione finanziaria dello Stato deve essere adeguata allo sviluppo della qualità dell'istruzione in tutte le scuole e per tutti gli studenti, deve escludere totalmente



la possibilità di ingerenze/influenze estranee ai principi e ai diritti costituzionalmente garantiti e deve evitare ogni rischio di "privatizzazione";

- la partecipazione sia agli organi delle istituzioni scolastiche, sia a quelli previsti a livello nazionale, regionale o territoriale, pur con l'esclusione di ogni altra indennità o emolumento, debba essere sostenuta dal rimborso delle spese per la presenza alle riunioni.

Proposte di emendamenti ed integrazioni

Anche in relazione alle considerazioni preliminari suesposte, si presentano le seguenti osservazioni e proposte di emendamenti ed integrazioni agli articoli e commi del disegno di legge.

CAPO I (AUTONOMIA STATUTARIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE STATALI)

ARTICOLO 1:

- al comma 5 alla lettera *a*) sostituire "diritto" con "diritto/dovere"; alla lettera *c*) dopo "scelte educative" aggiungere "anche".

ARTICOLO 2:

- al comma 1 va eliminato l'obbligo di organizzarsi sulla base della distinzione tra funzioni di indirizzo, gestione e tecniche in quanto tali funzioni si intrecciano in molti casi tra loro e non sono attribuibili in via esclusiva a un determinato organo. Tipico esempio sono le competenze trasversali del Collegio dei Docenti che esercita sia funzioni tecniche, sia di indirizzo, infatti redige il POF, nonché di gestione nel realizzarlo;
- al comma 1 va aggiunta una lettera prevedendo, come organo, l'assemblea del personale ATA. Non prevedere un organismo relativo a tale personale equivarrebbe ad escluderlo dalla partecipazione alla vita scolastica. Tra l'altro ciò sarebbe in contraddizione con quanto previsto al comma 2.

ARTICOLO 3:

- al comma 1 va aggiunta la lettera: *l*) ogni altra voce attualmente di competenza del Consiglio di Istituto e non soggetta ad abrogazione esplicita;
- al comma 1, alla lettera *g*) va aggiunto "su proposta del Collegio dei Docenti, per quanto riguarda la componente docente";
- al comma 2 cancellare "di cui alle lettere da *c*) a *g*) è necessaria la proposta del dirigente scolastico" e aggiungere "di cui alle lettere del comma 1, è necessario acquisire le delibere degli organi relativamente alle materie di competenza".

ARTICOLO 4:

- al comma 1 aggiungere una lettera *f*) il DSGA;
- al comma 3 sostituire "da un genitore" con "un suo componente";



- al comma 3 sostituire "o almeno della metà" con "o almeno di un terzo"
- al comma 4 sopprimere "senza diritto di voto";
- aggiungere un ulteriore comma: "7. Il Consiglio dell'autonomia può eleggere al suo interno una giunta esecutiva con la presenza del dirigente scolastico, del DSGA e di un numero paritetico di personale della scuola e di genitori e/o studenti."

ARTICOLO 6:

- al comma 1 sostituire "lo statuto disciplina l'attività del Consiglio dei Docenti" con "il Consiglio dei Docenti con propria delibera disciplina la sua attività e le sue articolazioni";
- al comma 4 eliminare "e al raggiungimento" e aggiungere alla fine "in sede di consiglio di classe che continua ad operare secondo le norme vigenti".

INSERIRE UN ARTICOLO 6 BIS (Assemblea del personale ATA):

"1. L'assemblea del personale ATA è organo consultivo e fornisce, con parere obbligatorio, al DSGA i criteri per l'elaborazione della proposta del piano delle attività inerente le modalità di prestazione dell'orario di lavoro del personale ATA ai fini della realizzazione del POF.

1. L'assemblea del personale ATA propone i criteri per:

- a) l'utilizzo del personale in funzione dei turni e delle sedi;
- b) l'individuazione del personale da utilizzare in attività da retribuire con il FIS o da impegnare in progetti nazionali e/o comunitari.

ARTICOLO 7:

Vanno previsti, in relazione a quanto espresso nelle considerazioni della premessa, principi e criteri generali entro cui le scuole individuano le forme della partecipazione degli studenti e delle famiglie.

ARTICOLO 8:

- al comma 1 dopo "il regolamento interno dell'istituzione" aggiungere "deliberato dal Consiglio dell'autonomia su proposta del Collegio dei Docenti";
- al comma 1 dopo "assicurando in ogni caso la presenza" aggiungere "oltre a quella del dirigente scolastico";
- al comma 3 eliminare "rimborsi di spese".

ARTICOLO 9:

- al comma 1 dopo "invia una relazione" aggiungere "elaborata secondo le modalità stabilite per la definizione del Piano dell'Offerta Formativa".

ARTICOLO 10:



- al comma 1 all'ultimo periodo eliminare "ricevere da fondazioni contributi" e sostituire con "ricevere dai soggetti indicati al comma 2 contributi"
- al comma 2 eliminare l'intero ultimo periodo e sostituire con "Le istituzioni scolastiche rendono pubblici i contributi economici ricevuti."

CAPO II (RAPPRESENTANZA ISTITUZIONALE DELLE SCUOLE AUTONOME)

Relativamente alle funzioni e alla composizione del Consiglio nazionale delle autonomie scolastiche, sembra opportuno, pur con il rimandare a uno specifico regolamento le norme di dettaglio, prevedere la definizione:

- della consistenza numerica complessiva dell'organo e la sua suddivisione per tipologie, oltre alla previsione di esoneri dal servizio per particolari figure a cui sono attribuiti specifici compiti;
- di una sua articolazione interna con i soli rappresentanti del personale docente per le competenze collegate alla tutela della libertà di insegnamento;
- di un termine temporale per la definizione del regolamento, per l'indizione delle elezioni e per il suo insediamento nonché l'indicazione di norme per assicurare la continuità degli attuali organi fino all'insediamento dei nuovi organismi;
- delle competenze specificando per quali materie il parere è obbligatorio e per quali è obbligatorio e vincolante. Tale specificazione vale anche per le conferenze di ambito regionale.

ARTICOLO 11:

- al comma 1 dopo "dai docenti" aggiungere "distintamente della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e delle scuole del secondo ciclo di istruzione";
- al comma 3 eliminare "rimborsi di spese";
- al comma 5 sostituire "Le regioni possono istituire" con "Le regioni istituiscono" e aggiungere al termine del periodo "secondo principi e criteri definiti in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali";
- al comma 6 eliminare "ove costituita";
- al comma 7 sostituire "Le regioni possono istituire conferenze di ambito territoriale" con "Le regioni istituiscono conferenze di ambito territoriale, secondo principi e criteri definiti in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali";

ARTICOLO 12:

Sembra opportuno, al fine di un monitoraggio in stretto raccordo con il quadro generale delle informazioni relative al funzionamento del sistema scolastico, affidare tale compito all'INVALSI, piuttosto che ad un'apposita commissione.