

GRIGLIA PER AUDIZIONI
SULLE PROPOSTE DI LEGGE AVENTI PER OGGETTO

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti
C. 953 Aprea (adottata come testo base) e abbinata C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti,
C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota

A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche

Questioni

1. Autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V;
2. Organi di Governo (stabiliti dalla legge);
3. Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche);
4. Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
5. Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
6. Principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie;
7. Competenze, composizione funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica;
8. Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2 A.C. 953).

Osservazioni

Premessa

Il PDL si inserisce nel solco virtuoso dell'attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche pubbliche aperto dalla legge Bassanini (art.21 L. 59/1997) e proseguito nel 2001 con l'inserimento nell'art. 117 della Costituzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. In tali norme è contenuto un incipit fondamentale della stessa vicenda storica della nostra legislazione scolastica, e ciò in due sensi: da un lato perché, dando il giusto rilievo agli elementi della gestione economica, si rende possibile il passaggio dalla concezione dell'istruzione come funzione alla concezione dell'istruzione come servizio; d'altro lato perché, spostando a valle competenze centralizzate, si dà pratica applicazione al principio di

sussidiarietà verticale posto ormai dall'art. 118 Cost. come criterio normale dell'allocazione delle funzioni amministrative.

Tuttavia quell'inizio non ha trovato, come noto, nessun seguito nella legislazione successiva e quindi è merito del progetto di legge riprendere con vigore tale itinerario, affermato soltanto a livello di principi.

Se questo è il movente fondamentale del progetto di legge, esso dovrebbe più esplicitamente agganciarsi alla normativa menzionata e costituire innanzitutto norma di attuazione costituzionale volta a preservare l'affermata autonomia dalle intromissioni legislative e amministrative sia statali che regionali che locali.

A) Relativamente ai punti successivi si possono introdurre le seguenti osservazioni

1) Organi di Governo (stabiliti dalla legge): deve essere prevista la possibilità di inserire rappresentanti di soggetti 'esterni' (imprese, associazioni, anche professionali, ecc.) a fronte di un impegno particolare (finanziario o altro) dello stesso soggetto nell'istituto scolastico.

2) Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione, ecc.): è importante che le competenze previste dal DPR 275/99 vengano consolidate in particolare relativamente al Piano della Offerta Formativa. Giustamente il PDL persegue un obiettivo di separazione tra funzioni di "indirizzo e programmazione" e di "gestione e coordinamento", tuttavia affidare la gestione e il coordinamento in toto al dirigente scolastico, significa mortificare completamente l'autonomia gestionale delle istituzioni scolastiche. Per questo è necessario affidare a un Collegio rappresentativo l'elezione dell'organo di gestione autonomo del quale potrà far parte eventualmente anche il dirigente scolastico.

Ma la distinzione corretta da cui partire in tema di servizio pubblico, anche a sensi della normativa comunitaria, è quella tra "governo" e "gestione" del servizio. Affidata dunque la "gestione" del servizio alle istituzioni scolastiche autonome, il "governo" nell'assetto costituzionale attuale rimane ripartito fra livello centrale (Ministero- norme generali sull'istruzione/livelli essenziali delle prestazioni) Regioni (organizzazione della rete di strutture sul territorio/diritto allo studio) e strutture autonome (piano dell'offerta formativa, modalità del perseguimento del risultato educativo-didattico del tipo di scuola, determinazione del monte ore e degli orari). Onde tuttavia riservare il dovuto spazio normativo alla autonomia costituzionale e quindi statutaria della singola istituzione, la normativa statale non si dovrebbe inoltrare nella disciplina di dettaglio del funzionamento e dei poteri degli organi della scuola autonoma.

3) Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti, ecc.): è necessario che venga ripensato in un quadro di autonomia, quindi individuando le sue responsabilità (anche in questo caso la traccia del decreto 275/99 deve essere approfondita) e prevedendo la separazione dal Dirigente (quindi con un docente coordinatore). Dovrà inoltre essere dotato di un regolamento stabilito, o approvato, dall'organo di governo.

4) Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni: vediamo con favore questa operazione (tenuto conto anche di quanto succede in altri Paesi europei), purché la trasformazione comporti una netta separazione dalle norme che riguardano la scuola, almeno su alcuni punti chiave (poteri

dell'organo di governo, assunzione del personale, modalità di finanziamento). Nell'auspicio che il cambiamento si realizzi, come potrebbe avvenire per le università, si potrebbe prevedere la possibilità di sperimentazione per le scuole che lo vogliano fare.

5) Partecipazione dei genitori: senza puntare su di una ripresa di capacità educativa dei genitori non si affronta adeguatamente il problema educativo (drop out, bullismo, dispersione scolastica, droga, stragi del sabato sera ecc. ecc.). I genitori versano in uno stato di disaffezione rispetto alla scuola e alle dinamiche della partecipazione perché oramai da più generazioni sono stati privati della possibilità di esercitare la loro responsabilità educativa. La principale causa di questa privazione della possibilità di esercitare una responsabilità educativa resta la rottura di un sano rapporto fra i genitori e la scuola. Oggi il genitore si concepisce in rapporto alla scuola solo come un utente che può solo controllare alcuni aspetti secondari (anche se importanti nel loro ambito) della qualità del servizio: tempo scuola, sicurezza, qualità della mensa, ecc. La qualità educativa e didattica della scuola non viene nella stragrande maggioranza nemmeno percepita, al di là di tutto ciò che è funzionale all'acquisizione di un titolo che abbia valore legale per i figli.

B) Stato giuridico dei docenti

Questioni

- 5) Contrattazione (area contrattuale autonoma);
- 6) Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione;
- 7) Associazionismo professionale.

Osservazioni

- Contrattazione: la contrattazione autonoma è positiva soprattutto se vengono individuati spazi (e forme) di contrattazione integrativa locale (ad es. relative a reti di scuole o a fondazioni)
- Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione: la possibilità di articolare la carriera, incentivando la disponibilità degli insegnanti all'apprendimento continuo e alla modificazione del proprio ruolo in funzione dell'evolversi delle condizioni in cui l'insegnamento avviene, deve essere resa compatibile con il modello di formazione iniziale del docente. Un modello di formazione iniziale rigido, in cui non sia chiaramente e praticamente distinta la fase di abilitazione all'esercizio della professione dalla fase del reclutamento non aiuta lo sviluppo di una progressione professionale. Si auspica che ciò non debba accadere.
- Associazionismo professionale. Il riconoscimento formale dell'associazionismo come portatore di "interessi professionali" dei docenti deve tradursi in una chiara (ed effettiva) indicazione dello stesso come soggetto coinvolgibile: nella preparazione iniziale dei docenti, nel loro aggiornamento, nelle decisioni relative alle condizioni (non-economiche) dello sviluppo della carriera.

C) Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all'insegnamento e modalità di reclutamento

Questioni

- 8) Tipologie della formazione generalista e specialistica;
- 9) Esame di Stato per abilitazione all'insegnamento.
- 10) Concorsi (di istituto, regionali e/o percorsi di valutazione post-specializzazione e propedeutici alla stabilizzazione all'insegnamento) (cfr testi A.C. 953, 1710 e 1468);
- 11) Albi regionali.

Osservazioni

Premessa

Occorre una formazione iniziale meno rivolta a rispondere ai bisogni di un intervento specializzato in tutti i campi in cui l'insegnante dovrà intervenire ma aperta alla possibilità di integrazioni successive, anche a distanza di anni.

Per questo tempi più contenuti (per materne in particolare che risultano totalmente schiacciate sulle primarie), classi di abilitazione molto ampie e distinte per gradi, indicazione di percorsi che integrino successivamente la abilitazione originariamente posseduta dall'insegnante, anche in relazione a funzioni differenti dall'insegnamento.

In sintesi questo è l'iter che suggeriamo:

1. laurea triennale

ammissione come previsto attualmente per il relativo Corso di laurea;

2. laurea di II livello e magistrale per l'insegnamento

- non si prevede alcun esame di ammissione, ovvero i Corsi non debbono essere a numero chiuso;
- il piano di studi del biennio è caratterizzato da una prevalenza di attività connesse con i settori scientifico-disciplinari rispetto a quelli dell'area pedagogico-professionale;
- le classi dei Corsi di laurea (specialistica o magistrale) debbono coincidere con le classi di concorso relative agli insegnamenti nei vari gradi di scuola;
- si prevedono corsi di laurea differenziati per i diversi ambiti della docenza;
- scuola dell'infanzia e scuola primaria: Corso di laurea in Scienze della Formazione Primaria (CLSFP) [2 + 2];
- istruzione secondaria di I e II grado (laurea specialistica o magistrale) [3 + 2];
- per tutti i percorsi dopo il conseguimento della laurea si prevede un anno di praticantato

ai fini dell'accesso all'esame di stato per l'abilitazione all'insegnamento.

tirocinio:

- si svolge a partire dal primo anno di specialistica, con fini orientativi alla professione, di autovalutazione e verifica personale dell'aspirante docente;
- si svolge all'interno delle istituzioni scolastiche, senza assunzione di responsabilità d'insegnamento diretta nelle classi, sotto il controllo di un docente tutor scelto tra i docenti con contratto a tempo indeterminato; possibilità di scegliere, da parte del tirocinante, il luogo e il/i docente/i tutor
- fa parte integrante delle attività relative ad alcuni corsi e deve essere valutato con un opportuno punteggio (cfu) all'interno dell'esame di riferimento;
- può essere svolto contemporaneamente anche per classi di concorso di un medesimo ambito disciplinare;
- il tutoraggio è a cura di più insegnanti in diverse classi nelle quali è avvenuto il tirocinio; la valutazione dei tirocini è effettuata dal(dai) docente(i) tutor in collaborazione coi docenti dei corsi accademici nei quali il tirocinio è inserito; la valutazione deve contenere anche un giudizio di idoneità all'insegnamento;
- la valutazione negativa del tirocinio costituisce "blocco" al completamento dell'esame del corso di cui è parte integrante.

esame di laurea:

- il percorso specialistico si conclude con la sola discussione della tesi di laurea, che conferisce il titolo accademico corrispondente;
- all'esame di laurea non è abbinato l'esame di Stato per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.

3) praticantato

- la laurea specialistica o magistrale conseguita come sopra costituisce titolo di accesso al periodo di praticantato della durata di un anno (ripetibile una sola volta) presso una istituzione scolastica a scelta del candidato, il quale ha facoltà di scegliere anche il docente referente. Questo deve(debbono) appartenere al livello di "ordinario" o di "esperto" (secondo il Pdl) o a tempo indeterminato (secondo la situazione attuale) ed essere abilitati alla funzione. I docenti debbono esplicitamente dichiarare la propria disponibilità. La scuola sarà dotata di apposito posto organico corrispondente alla funzione;
- il praticantato si svolge con contratto di formazione-lavoro, rinnovabile per un solo anno. La scuola sarà dotata dei finanziamenti per le relative retribuzioni dei praticanti previsti;
- il praticante assume progressivamente responsabilità d'insegnamento nelle classi in cui è compresente col/i docente/i referente/i, secondo tempi da questi valutati;
- il praticante è impiegato anche in attività aggiuntive come laboratori, aiuto allo studio, corsi di recupero, ecc.;

- il praticante segue un percorso formativo, offerto da agenzie accreditate e scelto dal praticante, analogo a quello attualmente previsto nell'anno di prova;
- a conclusione dell'anno il praticante discute una relazione sul lavoro svolto di fronte ad una commissione interna alla scuola, costituita dal capo d'istituto, dai docenti tutor e dai componenti del comitato di valutazione della scuola;
- il praticantato si conclude con un giudizio motivato e documentato di idoneità all'insegnamento reso dal(dai) docente(i) referente(i) che tenga conto anche di elementi valutativi quali la partecipazione ad attività programmate dal consiglio di classe e/ dall'istituto, la partecipazione agli organi collegiali, il dialogo con le famiglie, etc);
- se il giudizio è negativo, il praticante può ripetere l'anno una sola volta nella stessa o in altra scuola;
- il giudizio di idoneità all'insegnamento in esito al praticantato è titolo vincolante per l'ammissione all'esame di Stato per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento ed ha anche valore di anno di formazione e prova.

4) esame di Stato per l'abilitazione all'insegnamento

costituisce l'ultimo stadio del percorso di formazione dell'insegnante;
si svolge a livello regionale per ciascun posto o classe di abilitazione; si può effettuare anche per più classi di abilitazione o ambiti disciplinari;

commissione dell'esame di Stato: la commissione di valutazione sarà composta da:

- un funzionario dell'Ufficio Scolastico Reg.le (ispettore), che pre-siede la commissione;
- un professore universitario della competenza disciplinare;
- un docente del livello esperto per ciascuna disciplina interessata;
- una unità di personale amministrativo, con esclusiva funzione di verbalizzante.

struttura dell'esame:

- una prova pratica (laboratorio) su un caso concreto: esecuzione di una lezione;
- una prova orale riguardante: l'esperienza di tirocinio svolta, le competenze didattico-organizzative dei docenti, la normativa scolastica generale.

valutazione dell'esame: punteggio espresso in centesimi, con la seguente ripartizione:

- punteggio di laurea: fino a 20 punti;
- punteggio del tirocinio: fino a 20 punti;
- prova pratica d'esame: fino a 30 punti;
- colloquio d'esame: fino a 30 punti.

superato l'esame di Stato:

- il candidato ottiene l'abilitazione all'insegnamento (con il punteggio complessivo secondo la tabella di cui sopra) per gli insegnamenti corrispondenti e può iscriversi nell'Albo professionale regionale;
- l'abilitazione è titolo valido per la partecipazione ai concorsi di istituto ai fini

dell'assunzione a tempo indeterminato nei ruoli dello Stato e per accedere alle forme di assunzione scelte dalla scuola autonoma paritaria.

NB: percorsi analoghi a quello descritto vanno esplicitati per l'Istruzione e Formazione Professionale regionale, a garanzia di personale insegnante qualificato secondo criteri unici nazionali e ai fini della mobilità interregionale.

5) Reclutamento

Il reclutamento si può differenziare in base al gestore dell'istituto:

- Scuola statale: attraverso un concorso per titoli o titoli ed esami indetto dalla scuola o da una rete di scuole.
- Scuola paritaria: secondo le modalità scelte dalle istituzioni scolastiche autonome.

La modalità individuata vuole favorire la possibilità di un reale incrocio tra le esigenze della singola scuola e il profilo professionale del docente.

Nell'attuale situazione di governance delle scuole le commissioni giudicatrici devono vedere la presenza del dirigente scolastico, di docenti esperti, del comitato di valutazione dell'istituzione scolastica autonoma.

Inoltre le scuole autonome del sistema nazionale di istruzione possono assumere professionisti (anche con la formula del contratto individuale) che, pur non avendo fatto il percorso della laurea magistrale, siano certificati in possesso di competenze pedagogico-didattiche acquisite in altre esperienze di studio e di lavoro.

D) Autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche e libertà di scelta educativa delle famiglie

Questioni

- 12) Decentralizzazione (attuazione Titolo V Costituzione);
- 13) Accreditamento regionale delle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali paritarie);
- 14) Attribuzioni e risorse attraverso il criterio della "quota capitaria" (delega al Governo) (cfr. art. 11 A.C. 953).

Osservazioni

Autonomia finanziaria

- Si tratta in primo luogo di implementare quella autonomia della gestione già presente nella legge Bassanini nel D.P.R. 233/1998 nel D.P.R. 275/1999 e nel D. Interm. 1-2-2001 n. 44. Secondo tale normativa gli istituti che conseguono l'autonomia hanno una

propria dotazione finanziaria e patrimoniale (art. 21 c. 5 L. 59/1997), redigono un proprio bilancio, possono liberamente ricevere erogazioni liberali a titolo gratuito, hanno possibilità di ricercare risorse finanziarie aggiuntive pubbliche e private (art.6 c.3 D.P.R. 233/1998), gestiscono patrimonio e bilancio anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato (art.14 c.3 D.P.R. 275/1999 e D. Interm. 1-2-2001 n. 44)).

- La figura del Preside è trasformata in quella del “Dirigente” che assume la responsabilità per la gestione della scuola, sia per quanto riguarda le risorse finanziarie e strumentali che per quanto riguarda i risultati del servizio; a lui fanno capo le decisioni in materia di amministrazione, le relazioni sindacali, la contrattazione sindacale connessa con il Piano dell’offerta formativa dell’Istituto (cfr. CCNL comparto scuola 2002-05).
- Occorre quindi che nel PDL sia adeguatamente messa in risalto la formazione del bilancio della istituzione seguendo le tracce della normativa già esistente e integrandola. In particolare la formazione del bilancio permetterà di identificare le diseconomie della singola istituzione per rapporto alle sue dimensioni e al suo legame con il territorio, permetterà di condurre dei confronti economici fra istituzioni diverse e permetterà di prendere dei provvedimenti circa la dimensione economica ottima anche in rapporto all’economia del territorio. Nel bilancio lentamente dovrà formarsi una voce corrispondente a quella comunitaria propria dei servizi universali e denominata “compensazione degli obblighi di servizio”; a questa corrisponderà il trasferimento pubblico per singola istituzione comprensivo degli oneri per il personale. In fase di prima attuazione il trasferimento delle risorse pubbliche alle istituzioni scolastiche autonome potrà essere fatto in base al criterio della “quota capitaria” enunciato all’art. 11 del PDL.
- La gestione di bilancio importerà responsabilità e controlli. Ciò significa una precisa responsabilità degli amministratori dell’istituzione autonoma, che si noti, avrà personalità giuridica. La gestione economica deve quindi essere affidata a persone capaci e responsabili.