

Una politica per l'istruzione (Qualche idea per il Governo Letta e il Ministro Carrozza)

Con la costituzione del Governo Letta, che ha ottenuto a larga maggioranza la fiducia delle Assemblee Parlamentari, prende avvio l'azione dell'esecutivo che tra le tante questioni all'ordine del giorno dovrà necessariamente affrontare anche quelle concernenti l'istruzione.

Su tale argomento, questa rivista ritiene utile portare all'attenzione del Governo e del Ministro competente alcune idee - schematicamente esposte - riguardanti aspetti istituzionali, organizzativi, finanziari, didattici e di status giuridico ed economico del personale delle Istituzioni Scolastiche ed Educative.

Sul versante istituzionale (con una visione d'insieme che va oltre l'istruzione) si ritiene necessario:

- riscrivere il titolo V della Costituzione per delimitare puntualmente gli ambiti di legislazione tra Stato e Regioni ed anche quelli amministrativi tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Procedere all'abolizione delle Province (quanto meno ad una loro riduzione), con conseguente assegnazione dei relativi compiti a Regioni e Comuni. Unire i Comuni sotto i 5.000 abitanti, magari mantenendo le municipalità. Il livello comunale non può rimanere nelle attuali condizioni, poiché la polverizzazione in tanti piccoli Comuni non consente una corretta azione di governo e di gestione, generando altresì un rilevante aumento dei costi politici ed amministrativi;
- assegnare allo Stato la potestà di interventi sostitutivi nei casi di ritardo e/o inadempienze degli Enti Territoriali;
- riconoscere formalmente l'Associazionismo delle Scuole a livello nazionale e regionale (come quello dei comuni) assegnando alle scuole stesse un ruolo di interlocuzione ufficiale sugli atti fondamentali di programmazione, indirizzo e gestione, riguardanti l'istruzione;
- mantenere (anzi rafforzare) l'autonomia scolastica nel contesto del dettato costituzionale, preservando le funzioni di esclusiva competenza delle scuole da indebite ingerenze di altri soggetti pubblici. Sarebbe utile che sull'autonomia scolastica si relazionasse al Parlamento, con riferimento ai risultati conseguiti (e alle criticità presenti), come prescritto dall'art. 21 comma 19 della Legge 59/1997 (norma mai sinora rispettata da nessuno dei Ministri che si sono succeduti a Viale Trastevere dal 1° settembre 2000);
- conferire alle Scuole poteri statutari e regolamentari aventi valenza esterna;
- pervenire con la massima urgenza alla riforma dei livelli di governo del sistema istruzione, con particolare attenzione a quello delle singole scuole. L'organo collegiale di governo delle scuole (molto snello) deve essere distinto dagli organi di gestione ed aperto al contesto esterno. Quanto previsto dai Decreti Delegati del 1974 - figli dell'assemblearismo del tempo - è ormai del tutto inadeguato e deve essere rivisto. Questo intervento legislativo è essenziale per delimitare e delineare i rapporti tra l'organo di governo e gli organi di gestione: Dirigente Scolastico in primis e, parzialmente, il Direttore SGA.

In ambito organizzativo e finanziario vi è bisogno:

- di un dimensionamento adeguato delle Istituzioni Scolastiche con una definizione destinata a durare nel tempo. Una media di 900/1.000 alunni, su base regionale, per avere una scuola autonoma è criterio di obiettiva ragionevolezza. Nel corrente anno scolastico la media del rapporto alunni (7.862.470 unità) e numero delle scuole autonome (9.131 unità, comprese quelle di lingua slovena) è pari a 861 unità per ogni scuola. Si tratterebbe di compiere un ulteriore sforzo di razionalizzazione, solo parzialmente già deciso dalle Regioni per l'anno scolastico 2013/2014. Il processo decisionale sull'argomento non può essere lasciato esclusivamente agli Enti Territoriali. E' nostra opinione che la decisione definitiva debba appartenere alla competenza dello Stato, mentre l'associazionismo delle Scuole dovrebbe essere obbligatoriamente coinvolto;
- che ad ogni scuola autonoma sia assegnato un Dirigente e un Direttore in via esclusiva, superando l'assurda condizione di due scuole rette da un Dirigente e da un Direttore. Chi ha scritto la regola vigente sull'argomento non conosce le scuole, non si rende conto del loro grado di complessità gestionale e dell'esigenza di una presenza costante delle citate figure apicali;
- di favorire la realizzazione di reti di Scuole per taluni adempimenti e attività. Non è da escludere che le reti di Scuole possano diventare un modello organizzativo anche obbligatorio;
- che sia sostenuto il modello degli Istituti Comprensivi - già ampiamente diffuso su tutto il territorio nazionale - per favorire la continuità didattica ed anche economie generali di spesa;

- di un piano pluriennale straordinario per l'edilizia scolastica, al fine di rendere gli edifici sicuri e funzionali alla destinazione cui sono preposti. La progettazione e realizzazione di nuovi edifici, o la ristrutturazione di quelli esistenti dovrebbe avvenire coinvolgendo le Istituzioni Scolastiche, anche per superare l'inadeguata organizzazione di spazi misurata - oggi - quasi esclusivamente sulla "rigidità" delle classi;
- che siano resi effettivi e cogenti gli oneri di spettanza degli Enti Locali nei confronti delle scuole. L'eventuale trasferimento degli oneri direttamente alle Scuole può avvenire solo con il consenso espresso e formale delle stesse e non con atto d'imperio delle autonomie politiche. In alternativa si potrebbero assegnare alle scuole autonome tutti gli oneri, con conseguenti poteri risorse e responsabilità;
- di riscrivere integralmente il regolamento di contabilità (ex D.I. 44/2001), introducendo la contabilità economica, l'obbligo del bilancio sociale ed escludendo le Istituzioni Scolastiche ed Educative dalla tesoreria unica. Dovrebbe essere recuperato il principio - contenuto nella norma istitutiva dell'odierna autonomia scolastica - che consente una disciplina della contabilità delle scuole anche in deroga alle norme generali della contabilità di Stato;
- che sia assicurata una dotazione finanziaria adeguata allo svolgimento delle funzioni e delle attività, anche attraverso un congruo rifinanziamento della Legge 440/1997 sull'ampliamento dell'offerta formativa. Negli anni immediatamente precedenti all'avvio dell'autonomia scolastica e nei primi anni successivi a questo avvio, le risorse a questo scopo destinate, sono state estremamente utili e produttive di positivi risultati;
- di prevedere finanziamenti appositi per spese in conto capitale (finanziamenti assenti da anni), da assegnare sulla base di specifici e qualificati progetti per investimenti strategici riguardanti laboratori, attrezzature, apparecchiature e sussidi, nonché soluzioni tecnologiche integrate per la scuola digitale;
- che sia prevista la possibilità di destinazione del cinque per mille anche alle Istituzioni Scolastiche.

Sul versante didattico sarebbe utile arrivare ad una conclusione degli studi al diciottesimo anno di età, riducendo di un anno il percorso del secondo ciclo. Questa soluzione è presente in diversi sistemi di altri Paesi e consentirebbe l'avvio dei percorsi universitari, di formazione professionale superiore, o di inserimento nel mondo del lavoro, con un anno di anticipo. È, inoltre, indispensabile chiarire i rapporti tra istruzione e formazione professionale, nonché puntare decisamente sugli Istituti Tecnici Superiori quale modello professionalizzante alternativo ai percorsi universitari. Il raccordo tra istruzione, formazione, mondo del lavoro e sistema delle imprese è necessario se si vuole favorire l'occupazione. È indispensabile, inoltre, stabilire un raccordo funzionale tra primo e secondo ciclo e svolgere un'attività mirata di orientamento nella scelta dei percorsi di studio.

Per quanto riguarda, infine, lo status del personale sono urgenti i seguenti interventi:

- una nuova politica del reclutamento, in buona parte da assegnare alle singole scuole o a reti omogenee delle scuole stesse;
- un piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato. Quello esistente non ha funzionato con grave danno per il personale ATA che incomprensibilmente non ha beneficiato delle immissioni in ruolo nel corrente anno scolastico;
- una totale revisione delle decisioni che prevedono il trasferimento d'ufficio dei docenti inidonei al ruolo del personale amministrativo e tecnico del comparto scuola. Una decisione dannosa per gli interessati e inutile per il sistema istruzione. Altre e più "produttive" potrebbero essere le soluzioni, in considerazione delle professionalità degli interessati;
- il concorso per titoli ed esami, su base regionale dovrebbe essere particolarmente selettivo per i Dirigenti Scolastici e i Direttori SGA. Per i Dirigenti qualcosa si è fatto, mentre per i Direttori siamo all'anno zero, nonostante la Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia autorizzato un concorso per 450 unità già dal 21 aprile 2011 (un ritardo assurdo e incomprensibile su cui pesa l'inconcludenza della burocrazia ministeriale);
- la ripresa della Contrattazione Collettiva nazionale di lavoro in tutto il pubblico impiego, a partire almeno dal 2014. I pubblici dipendenti hanno già contribuito in modo significativo al risanamento della spesa pubblica anche in termini di consistenti riduzioni di organico che hanno riguardato soprattutto il comparto scuola. L'ipotesi, all'esame del Governo e del Parlamento, di un'ulteriore proroga del blocco della Contrattazione Collettiva e delle retribuzioni sarebbe particolarmente penalizzante nei confronti del personale della scuola, poiché inciderebbe anche sul sistema delle posizioni stipendiali;
- una radicale revisione del sistema di classificazione e dei profili professionali del personale ATA. Quelli esistenti non corrispondono più alla realtà delle cose e mortificano in particolare la professionalità degli Assistenti Amministrativi, per i quali andrebbe definito un ruolo formale ed effettivo di Responsabili Amministrativi;
- una vera carriera per il personale Docente, con l'introduzione delle figure di sistema;

- una contrattualizzazione apposita per il rapporto di lavoro dei Direttori SGA: fuori dal Comparto e in separata sezione dell'Area dei Dirigenti Scolastici;
- il superamento dei CO.CO.CO. nelle segreterie scolastiche e l'eliminazione dei servizi generali esternalizzati. Si tratta di soluzioni improvvide e costose ereditate nel 2000 dagli Enti Locali e colpevolmente mantenute. Tornare alle assunzioni dirette di personale dipendente aumenterebbe l'occupazione, diminuirebbe i costi e renderebbe più funzionali i servizi;
- una politica retributiva - stabilita nel CCNL e in un solo contratto integrativo - che si caratterizzi in modo significativo sul piano della premialità e produttività. Gli automatismi salvaguardano il potere d'acquisto (almeno in parte) ma non aiutano a riconoscere le prestazioni effettive che consentono di conseguire risultati e fanno la differenza. Questo tipo di retribuzione dovrebbe avere dei vantaggi fiscali, come già avviene nel settore privato. Nell'ambito della politica retributiva occorrerebbe rivedere la disciplina per indennità di funzioni superiori da riconoscere al docente che sostituisce il Dirigente e all'Assistente Amministrativo che sostituisce il Direttore. Una particolare attenzione deve essere prestata all'Assistente Amministrativo facente funzioni di Direttore SGA per l'intero anno scolastico (e per periodi medio-lunghi). È assurda (probabilmente incostituzionale) la disciplina contenuta nella Legge di stabilità 2013 che in determinate situazioni porta addirittura l'Assistente che sostituisce il Direttore ad una differenza di retribuzione negativa (chi è nelle posizioni stipendiali più alte, percepisce la prima o la seconda posizione economica guadagna di più da Assistente che come Direttore);
- occorre infine (ma non da ultimo) dare attuazione a quanto previsto dalla Legge di stabilità 2012 per definire l'indennità mensile spettante ai Direttori SGA che sono obbligati a lavorare su due scuole (incarico aggiuntivo o assegnazione). La reggenza ai Dirigenti viene correttamente retribuita, mentre l'indennità dei Direttori deve essere ancora definita a distanza di oltre otto mesi dall'esercizio delle funzioni (1° settembre 2012). Un ritardo colpevolmente inaccettabile che deve essere con urgenza recuperato.

Le idee che precedono non sono sicuramente complete ed esaustive e - ad un tempo - risentono di una visione certamente parziale, ma costituiscono utili contributi e spunti per chi - detentore del potere decisionale - ha orecchie per sentire e volontà di cambiare in meglio le condizioni dell'istruzione, nell'interesse del sistema Italia e della sua collocazione in Europa e nel villaggio globale. Consapevoli della grande responsabilità che si sono assunti e delle obiettive difficoltà che devono affrontare, sentiamo di rivolgere al Presidente Letta ed al Ministro Carrozza l'augurio di buon lavoro.

Lì, 20 maggio 2013

Il Direttore
Giorgio Germani

