

Memoria dell'Associazione nazionale "Rete scuole" su [A.C. 2994](#) "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" (2994) assegnato il 31/03/2015 e sui DDL abbinati.

Audizione VII Commissione Camera dei deputati 7 aprile 2015

L'associazione che rappresento ha come finalità statutaria il rilancio della centralità della scuola pubblica e la piena e completa attuazione degli artt. 3, 33 e 34 della Costituzione. Essa è costituita da genitori, studenti, insegnanti e personale ATA.

I nostri principi guida sono pertanto l'uguaglianza e la solidarietà (art. 3), la libertà di insegnamento (art. 33, c.1), l'obbligo di istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33 c.2), la libertà di accesso senza discriminazioni (art. 34, c.1), la gratuità (art. 34 c.2), il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 c.3)

"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento." Così il primo comma dell'art. 33 della Costituzione.

La scuola della Repubblica è vista negli articoli 33 e 34 come un "organo costituzionale" autonomo dal potere politico.

Come affermava Piero Calamandrei "La scuola di Stato, la scuola democratica, è una scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti. La scuola è l'espressione di un altro articolo della Costituzione: dell'art. 3: "Tutti i cittadini hanno parità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione politica, di condizioni personali e sociali". E l'art. 51: "Tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge". Di questi due articoli deve essere strumento la scuola di Stato, strumento di questa eguaglianza civica, di questo rispetto per le libertà di tutte le fedi e di tutte le opinioni."

La libertà di insegnamento è il fondamento della scuola di tutti e per tutti.

In tal senso sosteniamo i principi contenuti negli artt. 1,2,3, del DDL 2630.

Nel merito del DDL 2994 oggetto della presente audizione esponiamo le seguenti considerazioni:

Premessa

Riteniamo che questo DDL non consista in una riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, ma in una forzatura della Legge sull'autonomia n. 59/1997, in base alla quale si dovrebbero in modo miracoloso risolvere tutti i problemi della nostra scuola.

Nel merito:

- 1) Non condividiamo l'obiettivo dell'art. 1 e in particolare quello di garantire la "massima diversificazione del servizio scolastico" in nome di una visione dell'autonomia che vede le singole istituzioni come monadi in competizione fra di loro per il reperimento delle risorse umane e materiali necessarie, monadi dirette in modo verticistico dal Dirigente a sua volta

assoggettato al controllo dei risultati da parte della Direzione regionale e quindi del Ministero. Diversificare il servizio non può voler dire diversificarne la qualità ancor più di quanto già sia oggi, con scuole finanziariamente più ricche e “considerate” ed altre più povere ed “trascurate”: ne verrebbe a meno il principio costituzionale di unitarietà del sistema scolastico e delle pari opportunità. In ogni caso l’uso della parola servizio è estraneo allo spirito e alla logica costituzionale: la scuola è un’istituzione della Repubblica e non un servizio tanto è vero che l’art. 33 c.2 obbliga la Repubblica ad istituire scuole statali gratuite per tutti gli ordini e gradi.

- 2) Non condividiamo la visione dell’autonomia dell’art. 2 poiché anche il richiamato art. 21 della Legge 59 del 1997 Capo IV conferma l’impostazione costituzionale per cui **“L’autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell’intero sistema formativo. Il nostro sistema scolastico è fra i più equi fra quelli dei paesi sviluppati perché si fonda sul principio di eguaglianza. Vedi allegato (1).**
- 3) **Percorso formativo degli studenti** (art.3) La previsione di insegnamenti opzionali in numero illimitato apre la strada alla eliminazione del valore legale del titolo di studio e allo sviluppo di un vero e proprio mercato dei diplomi. Grave è anche la previsione della pubblicazione del curriculum di ogni studente nel portale unico nazionale. In questo modo il valore degli studi verrebbe associato all’istituto di provenienza e quindi alla capacità di spesa delle famiglie – divenendo gli istituti uno diverso dall’altro - negando ancora una volta il principio di uguaglianza e di pari condizioni. L’utilizzo di finanziamenti esterni e sponsorizzazioni limita la libertà delle scuole e soprattutto la libertà degli alunni di “sviluppare la loro personalità” senza condizionamenti a carattere commerciale.
- 4) **Scuola, lavoro territorio** (art. 4) La finalità dell’articolo è quella di spostare la “mission” della scuola dalla formazione del cittadino a quella del lavoratore e incentivare un ingresso precoce dei giovani in un mondo del lavoro sempre più precarizzato e dequalificato. La quantità di ore previste per l’alternanza è palesemente eccessiva (almeno 400 negli istituti tecnici e professionali e 200 nei licei) e in grado di stravolgere le finalità educative e di istruzione del percorso scolastico. Indicativa in tal senso la previsione che dal secondo anno gli studenti possano “svolgere periodi di formazione in azienda attraverso la stipulazione di contratti di apprendistato. Per di più non è previsto alcun compenso per le attività lavorative previste, anche nel periodo estivo. E’ fortemente prevedibile, inoltre, il rischio che le aziende coinvolte possano condizionare pesantemente gli insegnanti rispetto all’indirizzo degli studi da avviare nelle singole scuole. L’individuazione delle imprese e degli enti pubblici e privati convenzionati per le attività di alternanza deve comunque spettare al Consiglio istituto.
- 5) Ai sensi dell’art. 1 del Dlvo 297/94 “ Ai docenti è garantita **la libertà di insegnamento** intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente. L’esercizio della libertà di insegnamento è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.” La previsione contenuta **nell’art. 7 del DDL 2994 di affidare ai Dirigenti scolastici** l’attribuzione di “incarichi di durata triennale rinnovabili” e il potere di “selezionare i soggetti cui proporre un incarico” mette in discussione il principio fondante di tutta

l'attività scolastica, ponendo i docenti in una posizione di subordinazione rispetto ai dirigenti. La norma produrrebbe poi una assurda competizione fra dirigenti per selezionare i docenti a loro graditi e fra i docenti per assicurarsi il posto preferito.

Rimangono in ogni caso da chiarire alcune evidenti contraddizioni operative:

- a) la previsione di incarichi triennali a personale assunto a tempo indeterminato, addirittura già in ruolo con contratto specifico, ma operante in altro istituto;
- b) il caso in cui uno stesso docente sia richiesto da più Dirigenti;
- c) la condizione del docente non selezionato da alcun dirigente. Questi docenti rischiano di diventare supplenti a vita o di non avere mai alcun contratto.

Occorre ribadire che la selezione del personale pubblico deve avvenire solo per concorso e graduatoria di merito e non può essere lasciato alla discrezione dei singoli dirigenti. E ogni incarico deve prevedere un contratto a tempo indeterminato e non un incarico triennale come previsto.

In tal senso sosteniamo l'approvazione dell'art. 10 del DDL 2630.

Ai Dirigenti vengono assegnati nel testo poteri abnormi sia di gestione che di indirizzo: "Il dirigente svolge compiti di gestione direzionale, organizzativa e di coordinamento ed è responsabile delle scelte didattiche, formative e della valorizzazione delle risorse umane e del merito dei docenti". In pratica il Dirigente dovrebbe fare tutto, esautorando da ogni competenza gli organi collegiali e mettendo in discussione il principio di "partecipazione alla gestione della scuola". (art. 3 Dlvo 297/94)

Il modello di scuola che traspare nel DDL è quello statunitense caratterizzato da una gestione aziendalistica delle singole scuole nelle quali gli insegnanti sono assunti per **chiamata diretta** e sottoposti al ricatto del Dirigente che può non rinnovare loro l'incarico, può assegnare o meno loro il premio stipendiale in base criteri discrezionali. Vogliamo davvero che, come avviene negli Stati Uniti, ci siano scuole che insegnano l'evoluzionismo e altre il creazionismo e nelle quali i docenti devono accettare la negazione della loro libertà di insegnamento pena il licenziamento?

- 6) **Le risorse** (artt. 15 e 16) L'impovertimento dell'offerta scolastica nel nostro paese è sotto gli occhi di tutti. Gli investimenti pubblici sono calati dal 2008 al 2014 del 19% (fonte OECD e Eurydice 2014) mentre quelli degli altri paesi europei sono cresciuti del 3%. Il nostro è ormai ultimo fra i paesi europei per investimenti con una percentuale pari al 4,6% del PIL. Oltre al taglio per più di 8 miliardi prodotto dalla legge 133 del 2008 i finanziamenti per il funzionamento alla scuola statale si sono drasticamente ridotti: nel 2001 erano circa 331 milioni di euro, mentre nel 2012 sono diventati circa 110 milioni di euro.

Stessa sorte è toccata ai fondi per l'autonomia scolastica (L.440/97): in 12 anni sono passati da 259 milioni di euro a 87 milioni di euro.

La quadratura del cerchio arriva con il taglio del 25% dei fondi per il miglioramento dell'offerta formativa utilizzati per recuperare il taglio degli scatti di anzianità.

La gran parte degli Istituti scolastici continua a vedersi vergognosamente negato il recupero dei residui attivi (si stima per quasi un miliardo di euro). Soldi da anni anticipati dalle scuole per spese di competenza statale, soldi cui le scuole avrebbero estremo bisogno.

In parallelo è raddoppiata la spesa delle famiglie, che sono state costrette a sopperire alle carenze di investimento pubblico.

I contributi volontari sono diventati, illegalmente, obbligatori, richiesti addirittura

preventivamente dalle segreterie scolastiche con la dizione “a perfezionamento dell’iscrizione”.

Occorre pertanto prevedere una ripresa consistente degli investimenti pubblici in modo da portare la quota ad almeno il 6% del PIL (come previsto nel DDL 2630) come la gran parte dei paesi sviluppati (vedi allegati [2,3,4](#)).

Investimenti che non si possono ridurre a quelli necessari per l’assunzione dei precari ma devono riguardare una chiara definizione delle dotazioni organiche, la manutenzione degli edifici, le dotazioni tecnologiche, al fine di incrementare in modo consistente i fondi per il funzionamento di Istituto con particolare riguardo alle scuole che operano nelle situazioni più disagiate sul piano economico sociale.

La via scelta dal DDL nel capo V è invece quella dell’incentivazione dei contributi privati ai singoli Istituti che non farà che incrementare le disuguaglianze fra le scuole. Già ora le indagini internazionali dell’Ocse evidenziano che la maggior parte delle differenze nei risultati scolastici dei nostri studenti dipende dalle scuole frequentate e dalla loro collocazione geografica.

Prevedere che si possa destinare il 5 per mille alle singole istituzioni scolastiche favorirà quelle con utenza in condizioni economiche agiate e penalizzerà quelle che operano in contesti impoveriti, oltre che determinare gravi difficoltà a tutte le Ong, da “Emergency” all’opera pia Padre Marella”.

Stesso problema riguarda il cosiddetto “school bonus” ovvero il credito di imposta per le erogazioni liberali ai singoli istituti. Entrambi questi articoli tendono in ultima analisi a favorire le scuole paritarie private con l’evidente scopo di aumentare e sostenere la loro presenza, scuole, lo ricordiamo, in larghissima misura confessionali, nate per fornire un’educazione “di tendenza” piuttosto che di “cittadinanza” con tutti i problemi che questo comporta (diplomifici, docenti selezionati in base alla confessione praticata e sottopagati, accesso negato ai ragazzi certificati etc.).

Chiediamo con forza il **superamento del “ limite delle risorse finanziarie disponibili”** di cui all’art. 6 c.1 e che i fondi del 5 per mille e dello “school bonus” siano destinati a sostenere, come prevede la Costituzione, esclusivamente la scuola statale nel suo complesso prevedendo una successiva ripartizione degli stessi tra le scuole in base al numero di iscritti e alla valutazione del contesto economico sociale in cui operano, al fine di diminuire invece che aumentare le differenze.

- 7) Detraibilità delle spese scolastiche per la frequenza scolastica.** E’ intollerabile e incostituzionale prevedere che tali detrazioni siano riservate ai soli frequentanti le scuole paritarie. Nella relazione illustrativa dell’art. 17 si considerano solo questi, partendo dal presupposto che le uniche spese degli alunni delle scuole statali consistano nel contributo volontario per il quale è già prevista la detraibilità. Proponiamo invece che **I beneficiari della detrazione siano individuati con i criteri stabiliti nel Decreto del presidente del Consiglio di cui all’art.1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n,62, ovvero in base alle condizioni economico sociali.**

- 8) Delega (art. 21).** Riteniamo che la delega sia troppo ampia in quanto riguarderebbe ben 14 materie. Chiediamo specifici DDL in particolare per quanto riguarda:

- a) la riforma degli organi collegiali, che deve rafforzare l'autonomia del sistema dal Ministero, prevedendo un organismo nazionale di controllo e indirizzo, autonomo dal Ministero;
- b) l'istituzione del sistema integrato 0-6 anni che non può ridurre il ruolo della scuola dell'infanzia statale, a pieno titolo nel sistema scolastico dal 1968, a un servizio educativo;
- c) il diritto allo studio che deve essere rafforzato e rivisto in base all'aumento delle spese scolastiche di frequenza, mensa e trasporto.

9) Cosa manca Il ddl (governativo) pretende in modo miracolistico di intervenire per ridurre il numero degli alunni per classe con una dotazione organica aggiuntiva non quantificata e la cui gestione è affidata alle singole istituzioni. E' evidente che senza una ridefinizione del **numero degli alunni per classe** i cui "tetti" sono stati aumentati dalle disposizioni ministeriali (gelminiane), non sarà possibile affrontare in modo omogeneo il problema delle "classi pollaio". **Le norme vigenti, puntualmente disapplicate, in materia di sicurezza (1) degli indici di edilizia scolastica e didattica (2) ed integrazione (3), prevedono infatti il numero di alunni per classe non può essere superiore a 25**, abbassato a 20 nel caso di presenza di un alunno certificato. Nel ddl (governativo) all'art.6 comma 1, relativo all'organico, ancora una volta lo si lega alle "risorse finanziarie disponibili" e non al numero di posti effettivamente necessari per la formazione di classi "a norma".

Stessa cosa dicasi per quanto riguarda **l'estensione del tempo pieno alla scuola primaria**: nonostante le numerose dichiarazioni "di facciata" tale estensione non viene prevista dal ddl che non destina ad essa alcuna risorsa e soprattutto non interviene nemmeno (qualora le risorse ci fossero) sulle norme che attualmente impediscono la formazione anche di una sola classe in più rispetto al numero complessivo di quelle attuali. Al contrario, il ddl 2630 prevede un numero massimo di 22 alunni per classe (20 in caso di certificazione) e l'estensione per legge del tempo pieno a seconda delle richieste.

(1) Norme relative alla prevenzione degli incendi art.5 D.M. 26/8/1992

(2) D.M. LL.PP. 18/12/75 edilizia scolastica. LEGGE NR. 23/96 Delega edilizia scolastica art. 5 comma 3

(3) Art. 5 comma 2 Dpr 81/09

Conclusioni

Chiediamo pertanto al parlamento una profonda revisione del ddl in funzione dello spirito e della lettera del DDL 2630 attualmente assegnato alla vostra commissione.

Ci impegniamo a presentare opportuni emendamenti sulla base della presente memoria.

Allegati:

1) <http://www.retescuole.net/senza-categoria/risultati-scolastici-ed-equita>

2) I tagli degli investimenti pubblici dal 2008 al 2013 secondo la nostra elaborazione dei dati del 2013-14. Fonti OECD e Eurydice <http://www.slideshare.net/lipscuola/tagli>

3) Rapporto Commissione europea 2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-261_it.htm

4) indicatori spese istruzione annuario Istat 2014

http://www.comune.bologna.it/iperbole/coscost/numeri_scuola/indicatori_istruzione.xlsx