

SENATO DELLA REPUBBLICA

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7ª)

GIOVEDÌ 4 GIUGNO 2015
189ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

MARCUCCI

indi del Vice Presidente

BOCCHINO

Interviene il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Stefania Giannini.

La seduta inizia alle ore 14,05.

IN SEDE REFERENTE

(1934) Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il senatore **MARTINI** (PD) reputa utile chiedersi se il prossimo anno scolastico verrà inaugurato in una situazione di maggiore stabilità e chiarezza ovvero in una situazione di confusione anche maggiore dell'attuale. Infatti, il rischio di complicare la situazione sarebbe accresciuto se l'esame parlamentare del disegno di legge si concludesse senza cogliere le opportunità di miglioramento su alcuni aspetti quali l'autonomia delle scuole, il piano di assunzione dei precari e la valutazione dei docenti. Infatti, sui suddetti profili è possibile raggiungere punti di mediazione anche migliori di quelli individuati dalla Camera dei deputati, senza snaturare l'impianto di fondo del provvedimento.

Ritiene quindi che la reazione molto forte emersa da parte del mondo della scuola sia imputabile solo in parte ad un difetto di comunicazione; invece, essa è principalmente dovuta ad una faglia apertasi tra i sostenitori della concezione della scuola come comunità e quelli che tendono a concepire la scuola in un'ottica più aziendale e aperta alle esigenze del mercato.

Pur nella consapevolezza che queste due concezioni non sono necessariamente antitetiche, ritiene che la reazione più critica nei confronti dell'iniziativa del Governo sia venuta proprio da quella parte del corpo docente che, anche negli anni successivi alla "riforma Gelmini", ha continuato ad impegnarsi con dedizione e, in questo disegno di legge, non ha trovato quella valorizzazione e quel riconoscimento che si aspettava, in termini di rinnovi contrattuali e modalità di valutazione del merito.

Giudica quindi necessario accompagnare il disegno di legge non solo con un messaggio di innovazione, ma anche di inclusione e di riconoscimento.

Alla luce dell'analisi effettuata, giudica opportuno affinare alcuni aspetti del disegno di legge i quali le modalità di attuazione del programma di stabilizzazione dei precari, il ruolo dei dirigenti scolastici, con particolare riferimento alla chiamata diretta dei docenti di cui vanno superati aspetti di arbitrarietà, per esempio portando a regime il meccanismo delle autocandidature già presente in via sperimentale; occorre poi avviare un ragionamento sulla possibile rotazione dei dirigenti scolastici, onde prevenire la configurazione di scuole ideologicamente orientate o di tendenza.

Altresì, ritiene utile un supplemento di riflessione sull'erogazione dei meccanismi premiali e un miglioramento di meccanismi come lo *school bonus* e gli sgravi alle paritarie, per esempio introducendo un tetto alla detraibilità delle erogazioni liberali ed evitando di concedere agevolazioni ai titolari di redditi elevati; inoltre, sarebbe opportuno razionalizzare i criteri di delega contenuti nell'articolo 22.

Da ultimo, si sofferma sulla norma di cui all'articolo 6, comma 10, riguardante gli ex istituti musicali pareggiati, giudicandola un incentivo all'indebitamento e ritenendone quindi necessaria la soppressione ovvero una radicale modifica.

La senatrice **BLUNDO** (*M5S*) ribadisce il valore della scuola come comunità portatrice di valori e principi che non possono essere compatibili con l'impostazione del disegno di legge, con particolare riferimento all'enorme accentramento di poteri in capo ai dirigenti scolastici.

Nella consapevolezza che la scuola necessita di insegnanti autorevoli in grado di trasmettere agli studenti non solo nozioni, ma anche educazione e abilità a vivere, ritiene inaccettabile il provvedimento laddove squalifica la figura del docente, che viene messo a disposizione del volere discrezionale dei dirigenti.

Sulla questione dell'immissione dei precari, ritiene necessario rispondere alle esigenze di quelle persone che hanno acquisito professionalità attraverso l'esercizio didattico ovvero che hanno sostenuto sacrifici economici per iscriversi e partecipare a percorsi abilitanti.

Occorre quindi dare certezze attraverso la stabilizzazione di tutti coloro che vantano una posizione giuridica da tutelare, oltre ad un riconoscimento economico che appare doveroso.

Ritiene che il dirigente scolastico non possa essere gravato da oneri eccessivi e responsabilità come quella della chiamata diretta; di contro il suo ruolo dovrebbe essere valorizzato nell'ottica del concerto con gli organi collegiali e, in particolare, con il collegio dei docenti.

Da ultimo, giudica necessario rendere più stringenti i criteri di delega e migliorare quello riguardante la scuola dell'infanzia, che non può essere degradata a mero servizio.

La senatrice **BIGNAMI** (*Misto-MovX*) ritiene che l'ascolto tanto sbandierato dal Governo e della maggioranza nei confronti del mondo della scuola sia del tutto formale, alla luce degli emendamenti dei relatori che riscrivono alcune disposizioni, come l'articolo 1, lasciandone sostanzialmente intatto il disposto normativo.

Nel dettaglio del provvedimento, giudica assurdo attribuire ai dirigenti il potere di valutare gli insegnanti, visto che spesso i presidi non hanno un'esperienza di insegnamento e sono configurati dalla normativa come burocrati, più che come responsabili dell'offerta didattica.

Nella sua impostazione generale, la proposta governativa di riforma presenta profili di incostituzionalità, in quanto lede la libertà e l'indipendenza dell'insegnamento, oltre ad ingenerare una competizione accesa tra dirigenti, docenti e scuole, facendo regredire il Paese all'epoca della differenziazione dell'istruzione sulla base del censo.

Sarebbe necessario sospendere il processo di attribuzione di abilitazioni all'insegnamento, fino a quanto non siano stati assorbiti tutti i precari.

Nel ricordare di aver presentato proposte emendative per estendere i meccanismi di agevolazione all'attività di assistenza e trasporto a scuola di alunni disabili, ritiene che sia necessaria non la riforma della scuola, ma nella scuola, ossia preparata insieme agli insegnanti e agli studenti di cui occorre incrementare lo spirito critico. Altresì, è necessario affinare il percorso abilitativo dei docenti di sostegno attraverso una precisa formazione.

La senatrice **MUSSINI** (*Misto-MovX*) interviene incidentalmente per chiedere alla Presidenza se verrà fissato un termine di presentazione dei subemendamenti agli emendamenti dei relatori interamente sostitutivi degli articoli 1, 2, 3 e 8.

Il **PRESIDENTE** fa presente che la questione verrà affrontata in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per la programmazione dei lavori programmato al termine della seduta.

Il senatore **TOCCI** (*PD*) rinvia *in toto* all'intervento svolto nella seduta antimeridiana dal senatore Mineo, per quanto riguarda il giudizio sull'impianto generale del provvedimento.

Nel dettaglio, si sofferma sulla questione della valutazione degli insegnanti, giudicandola particolarmente spinosa e non delegabile ad un comitato composto da rappresentanti di docenti, genitori e studenti.

Peraltro, paventa il rischio, al fine di innalzare il *ranking* delle scuole, che si consolidi una tendenza purtroppo già in atto tesa ad aumentare artificialmente i voti degli allievi.

In merito al *bonus* per la premialità, lo giudica scarsamente utile, trattandosi di uno strumento annuale, temporaneo e di carattere individuale. Sarebbe invece molto più utile - e

representerebbe peraltro un intervento strutturale - l'istituzione di un'ulteriore qualifica di docente, come quella di "insegnante esperto", infrangendo il tabù sindacale dell'unicità del livello di inquadramento.

Peraltro, nell'ottica dell'innalzamento della qualità del servizio offerto, occorrerebbe agire sul livello medio degli insegnanti, senza concentrare la premialità sulle sole punte di eccellenza.

Prima di aumentare le prerogative dei dirigenti scolastici, occorrerebbe poi riqualificare la figura professionale del preside e prevedere anche procedure concorsuali trasparenti per la selezione degli ispettori.

Giudica quindi negativamente il meccanismo della chiamata diretta che, in certe aree del Paese in cui manca il presidio territoriale dello Stato, può facilmente dare luogo a fenomeni di clientelismo, così come di deviazione ideologica delle scuole.

Individua quale merito maggiore del disegno di legge quello di offrire una soluzione all'annosa questione del precariato e reputa necessario, comunque, individuare meccanismi che offrano una prospettiva professionale sicura anche agli abilitati non iscritti nelle graduatorie ad esaurimento.

In merito poi al *bonus* fiscale, ritiene che esso sia incompatibile con la legge n. 62 del 2000 sulla parità scolastica, che prevede invece meccanismi di borse di studio ancorate al reddito.

Nel giudicare poi ineludibile il ripensamento della struttura del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca spesso responsabile dei ritardi della scuola, reputa utile stralciare dal disegno di legge le disposizioni riguardanti la stabilizzazione dei precari, per approvarle celermente, avviando invece un esame più approfondito di tutta la restante parte del provvedimento relativa alla riforma complessiva del sistema di istruzione.

La senatrice **FASIOLO** (PD) giudica il disegno di legge come una positiva risposta da tempo attesa per dare voce alle esigenze di ammodernamento della scuola e di riordino della normativa di settore.

In particolare, esprime un giudizio positivo sul potenziamento dell'offerta didattica, sull'organico dell'autonomia e sull'introduzione di forme di valutazione dei dirigenti che dovranno essere serie e rigorose.

Con riguardo alla formazione dei docenti, ritiene che l'obiettivo debba essere quello dell'eccellenza degli insegnanti, superando l'ipocrisia del contratto collettivo nazionale, che configura l'attività formativa come un diritto-dovere, anziché, come dovrebbe essere, un dovere.

Dopo aver rivendicato il forte ruolo attribuito al consiglio di istituto come organo centrale nella gestione delle scuole, ritiene che le rigidità eccessive formulate da chi si oppone pregiudizialmente alla riforma siano imputabili soprattutto alla paura del cambiamento.

Il senatore **BOCCHINO** (Misto-ILC) osserva come la forte mobilitazione del mondo della scuola contro il disegno di legge sia sintomatica dell'assenza di un effettivo ascolto delle diverse istanze presenti nella realtà di quel settore.

In merito alla chiamata diretta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici, riconosce che essa è presente in altri Paesi. Tuttavia, in quegli stessi Paesi, il contratto di lavoro non è bloccato dal 2009, così come non stati congelati e poi faticosamente riprestinati gli scatti di anzianità e gli stipendi degli insegnanti sono più elevati rispetto all'Italia.

Nel soffermarsi poi sulle criticità della struttura ministeriale, foriera di inefficienze e ritardi come nel caso della formazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, reputa necessario chiarire quale modello di scuola si voglia configurare.

Su tale aspetto, ritiene ineludibile agganciarsi al modello delineato dalla Costituzione e in particolare alla vocazione della scuola come "ascensore sociale" in coerenza con il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione.

Occorre poi affrontare in maniera diretta, e non surrettizia, la questione della riqualificazione professionale dei docenti e, al fine di esaminare con serenità i temi connessi alla riforma organica dell'istruzione, sarebbe opportuno stralciare le disposizioni sull'immissione dei precari, visto che su queste esiste un sostanziale ed unanime accordo che ne permetterebbe la rapida approvazione, salvaguardando i diritti acquisiti dalle persone interessate.

Il senatore **MORRA** (M5S) rileva che la riforma doveva essere progettata di concerto con il mondo della scuola, senza procedere attraverso strappi e conflitti.

Nel denunciare il rischio, connesso al disegno di legge, di rendere l'istituzione scolastica ancillare rispetto al mercato, rivendica che la scuola deve puntare, più che alla competizione, alla sana emulazione.

Nel riepilogare i tratti salienti del dibattito svoltosi sia in Parlamento che nella società civile, giudica necessario adottare politiche di perequazione, evitando l'accentramento di risorse caratteristico di visioni aziendaliste legate ad economie di scala.

Andrebbe inoltre innalzato il periodo di istruzione obbligatoria ed adottata una strategia di contrasto alla dispersione scolastica.

Altresì, se si vuole ottenere una scuola democratica, occorre che essa sia innervata da tensioni e dinamiche rivolte alla solidarietà e alla tutela dei soggetti più deboli; invece, questa riforma incentiva la polarizzazione sociale.

Nel giudicare comunque utili tutti gli interventi necessari a tamponare la ferita rappresentata dalla questione del precariato, reputa inadeguato lo strumento della carta elettronica per la formazione del docente e chiede al Governo e alla maggioranza di sospendere l'esame del provvedimento per consentire un confronto autentico e più sereno.

Il senatore [MARTELLI](#) (*M5S*) rileva come quasi tutte le disposizioni del disegno di legge siano assistite dalla clausola di neutralità finanziaria, il che porta a domandarsi come siano possibile migliorare la scuola in assenza di risorse.

Nel dettaglio, andrebbe poi chiarito come possa conciliarsi il potenziamento dell'offerta formativa rispetto all'invarianza del monte ore delle lezioni.

Con riferimento particolare all'articolo 2, comma 10, ove modifica il comma 3 dell'articolo 3 del decreto sull'offerta formativa, giudica come il riferimento alle esigenze della realtà locale possa irrigidire troppo l'attività di formazione, ancorandola eccessivamente al territorio.

In merito alla chiamata diretta, essa risulta compatibile con un modello di scuola privata e competitiva, quale quello presente negli Stati Uniti.

Calibrare poi l'attribuzione di risorse alle scuole, legandola ai finanziamenti privati, rende gli istituti scolastici dipendenti da tali finanziamenti che, qualora vengano meno, possono comportare la sospensione nell'erogazione dell'offerta formativa.

Ritiene poi utile superare il concetto di supplenza, rivedendo così anche la programmazione complessiva delle assunzioni. Stigmatizza il meccanismo di valutazione dei docenti, che affida tale responsabilità a soggetti, come i rappresentanti dei genitori e degli studenti, in evidente conflitto di interessi. Da ultimo, ritiene necessario fornire una risposta alle esigenze degli abilitati che hanno frequentato scuole di specializzazione.

Il senatore [CENTINAIO](#) (*LN-Aut*) ritiene che le forti contestazioni venute dal mondo della scuola nei confronti della riforma del Governo non possano essere liquidate come la reazione dei sindacati "gufi", bensì come la legittima preoccupazione da parte di tantissimi docenti che spesso non sono neppure iscritti ad alcuna organizzazione sindacale.

Critica nettamente il percorso seguito dal Governo per predisporre il disegno di legge, a cominciare dalla consultazione *online* dal momento che è di per sé difficile concentrare in un *tweet* una riflessione approfondita su tematiche delicate come quelle legate all'istruzione.

Ritiene quindi che la riforma si abbinò non al concetto di democrazia, ma a quello di clientelismo: d'altra parte, se le modalità di esercizio, da parte dei dirigenti scolastici, delle prerogative ad essi conferite, non sono accompagnate da criteri oggettivi, si rischia di andare incontro a quelle derive di clientelismo paventate negli interventi precedenti di altri senatori.

Nel riconoscere anche i limiti delle riforme della scuola adottate dal Governo Berlusconi, evidenzia tuttavia che sarebbe stato necessario preparare un progetto di riforma autentico, anziché una pseudo riforma che penalizza gli studenti delle aree più svantaggiate del Paese.

Nel rinnovare una personale apertura di credito nei confronti degli sforzi intrapresi sia dal ministro Giannini che dal presidente Marcucci, evidenzia come la mancata calendarizzazione del disegno di legge nel programma dei lavori dell'Assemblea del mese di giugno sia indicativa di come la maggioranza e il Governo non credano più in quella era stata sbandierata come un'ottima riforma che, invece, ha scontentato tutto il mondo della scuola.

La senatrice [Elena FERRARA](#) (*PD*) si sofferma preliminarmente sulle tematiche riguardanti il sistema educativo dell'infanzia e i bisogni educativi speciali, rivendicando anche l'attività intrapresa da questa Commissione e l'ascolto delle diverse realtà del mondo scolastico e culturale del Paese.

Individua poi l'autonomia scolastica e l'organico funzionale come presupposti per l'efficiente gestione delle scuole, al fine di posizionare il servizio scolastico all'interno del territorio e di una rete di servizi ancorata, per l'appunto, all'area territoriale di riferimento.

L'obiettivo fondamentale consiste quindi nell'offrire al sistema scolastico il supporto necessario per facilitare l'apprendimento degli alunni, consentendo loro di potersi relazionare positivamente sia con la realtà scolastica che con quella *extra* scolastica.

Sottolinea quindi la necessità di verticalizzare alcuni processi di continuità didattica tra la scuola secondaria di primo e secondo grado, dove spesso si annidano i casi più numerosi di dispersione scolastica.

Individua quindi nel *curriculum* dello studente lo strumento per personalizzare il percorso scolastico ed invita a giudicare il disegno di legge nel suo complesso dal punto di vista dei diritti degli studenti minorenni.

Da ultimo, nel ricordare come il provvedimento stanziava cospicue risorse finanziarie attingendo dal Fondo de "La buona scuola", rimarca la necessità di valorizzare la professionalità del docente nell'ambito della scuola dell'autonomia.

La seduta, sospesa alle ore 17,20, è ripresa alle ore 17,30.

Il senatore **CAMPANELLA** (*Misto-ILC*) focalizza l'attenzione sulla piaga del *cyberbullismo*, che si innerva in scuole caratterizzate da sfrenati individualismi, evidenziando l'urgenza di fornire una risposta attraverso l'istituzione di reti sociali orientate in senso antitetico rispetto a quello delineato dal Governo.

Si sofferma quindi sulle forti criticità connesse al meccanismo della chiamata diretta che non considera le particolarità dei diversi territori del nostro Paese e, da ultimo, auspica che l'entusiasmo presente in larghi settori del mondo degli insegnanti venga trasmesso anche alle future generazioni.

La senatrice **NUGNES** (*M5S*) vede nel provvedimento un ulteriore passo verso lo smantellamento della scuola pubblica iniziato già alla fine degli anni Novanta con la "riforma Berlinguer".

In particolare, si offre al dirigente scolastico la possibilità di comportarsi come un dirigente d'azienda, in palese violazione del principio di eguaglianza dei lavoratori.

Stigmatizza fortemente i meccanismi derivanti dalla carta di aggiornamento e dallo *school bonus* e denuncia la drammatica questione della qualità dei plessi scolastici, ricordando che in circa 2.400 scuole sono state rilevate infiltrazioni di amianto.

Da ultimo, ribadisce l'urgente necessità di valorizzare una scuola pubblica che dia dignità agli studenti e agli insegnanti e non risulti incentrata solo sull'apparenza e sulle esigenze del mercato, come è quella delineata dal Governo.

Il senatore **PUGLIA** (*M5S*) esprime rammarico per il fatto che negli ultimi anni sia andata persa l'eccellenza che contraddistingueva il nostro Paese nel settore della scuola.

Nel chiedere al Governo e alla maggioranza di esaminare senza pregiudiziali le proposte emendative presentate dal proprio Gruppo, stigmatizza le disposizioni che accrescono enormemente i poteri del dirigente scolastico, oltre a quelle sul *bonus* premiale che tende ad incentivare una sorta di supermercato della formazione.

Il senatore **CENTINAIO** (*LN-Aut*), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede delucidazioni alla Presidenza sul prosieguo della seduta, stante il numero elevato di senatori iscritti in discussione generale.

Il **PRESIDENTE**, proprio al fine di rispondere a tale quesito, giudica opportuno sospendere la seduta, anticipando lo svolgimento dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi sulla programmazione dei lavori convocato al termine della plenaria.

La seduta, sospesa alle ore 18,15, riprende alle ore 19,05.

Il **PRESIDENTE**, nel dare conto degli orientamenti emersi in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, avverte che la discussione generale sul disegno di legge n. 1934 proseguirà la prossima settimana, riservandosi di assumere una decisione circa l'apertura del

termine per la presentazione di subemendamenti agli emendamenti dei relatori riferiti agli articoli 1, 2, 3 e 8.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 19,15.