

INTESA PER UN'AZIONE PUBBLICA A SOSTEGNO DELLA CONOSCENZA

I Ministri e le Organizzazioni sindacali concordano quanto segue

Scuola: priorità nazionale

1. Nel Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", siglato a Roma il 18 gennaio 2007 tra Governo e Organizzazioni Sindacali, le linee di intervento condivise individuano nel "deciso" miglioramento della qualità dei servizi pubblici, la condizione necessaria per *"rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, di innovare"*. In linea con tale obiettivo, l'impegno per migliorare i risultati della scuola, dell'università e della ricerca, che l'Italia condivide con le altre nazioni dell'Unione europea all'interno della rinnovata Strategia di Lisbona, assume rilievo prioritario. In ogni epoca, l'azione pubblica in questi campi si è rivelata decisiva per assicurare lo sviluppo della società, i diritti di tutti gli abitanti, la crescita e la diffusione del benessere economico. Oggi, l'impegno è reso ancora più cogente dal crescente ruolo dell'informazione e della conoscenza e dalla mobilità internazionale delle idee, delle persone e delle merci, che impegnano ogni individuo ad affrontare situazioni sempre nuove e complesse.
2. La *scuola*, in particolare, valorizzando i punti di qualità e superando i ritardi, può dare un contributo decisivo per garantire pienezza di diritti a ogni persona che vive nel nostro territorio nazionale, per assicurare una più elevata crescita della produttività, per promuovere adeguatamente, nel Paese, mobilità e sviluppo sociale. Negli anni recenti, la nostra scuola non è stata ferma, ma il tasso di dispersione scolastica resta uno dei più alti d'Europa e il confronto internazionale ci vede decisamente indietro anche in termini di competenze, mentre ancora limitati, rispetto alle esigenze, sono gli interventi in tema di istruzione degli adulti. Occorre migliorare quantità e qualità dell'istruzione, abbattendo i tassi di dispersione e di abbandono scolastico, rendendo effettivo l'innalzamento dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni e il diritto-dovere all'istruzione e formazione fino a 18 anni, elevando l'efficacia dell'azione educativa in tutte le aree del Paese, assicurando l'acquisizione da parte degli studenti di elevati livelli di conoscenze e competenze chiave, valutate e certificate, sviluppando in modo consistente l'educazione per tutto l'arco della vita.

Una strategia per oggi e per il medio e lungo termine

3. Al centro dell'azione per una nuova qualità della scuola sta una chiara definizione degli obiettivi da perseguire e la realizzazione di una strategia conseguente, stabile nel tempo, capace di dare certezza e motivazione ai docenti, agli studenti e alle famiglie, e risorse economiche appropriate e ben allocate. La scuola è sottoposta a pressioni forti dalla società e dall'economia in relazione al rapido mutamento delle preferenze, dei valori e delle tecnologie, ai fenomeni migratori, a nuove marginalità sociali. Il ruolo che la scuola svolge, di fatto, nel soddisfare queste esigenze deve essere incardinato nel suo obiettivo centrale: promuovere l'acquisizione in modo aggiornato e innovativo, di conoscenze, abilità e competenze. E' questa la base per introdurre i giovani alla vita adulta, fornire loro i mezzi per "vivere bene" nel contesto economico e sociale, -

sviluppando il senso di cittadinanza e, nel contempo, la capacità di dialogo con altre culture - accompagnare il percorso di formazione personale dello studente, sostenendone la graduale costruzione di personalità e promuovendo l'inclusione, i diritti, e la socialità. La strategia di rafforzamento della scuola deve dunque assumere come obiettivi finali l'estensione massima della scolarità, come opportunità offerta a tutti, la rapida riduzione e, in prospettiva, l'azzeramento dei tassi di dispersione e abbandono, il conseguimento per gli studenti di livelli adeguati di conoscenza e competenze, standard essenziali e opportunità di eccellenza per tutti. Vi si devono affiancare la lotta all'analfabetismo funzionale e l'innalzamento dei livelli culturali della popolazione adulta.

4. A questi obiettivi vanno rivolti i molteplici fattori che concorrono all'azione educativa: la qualità dell'insegnamento; l'impegno dei docenti, dei dirigenti e del personale ATA; la qualità e la quantità dei mezzi a loro disposizione e supporto; il contesto e la partecipazione delle famiglie, del territorio e degli studenti, la qualità dei luoghi nei quali si studia e si insegna, attraverso una chiara definizione dei rispettivi compiti e funzioni. Si tratta di migliorare l'efficacia degli strumenti di intervento e l'efficienza dell'azione educativa attraverso un governo funzionale alla scuola che assicuri, a un tempo, una forte valorizzazione e coinvolgimento del personale, una diffusa conoscenza dei risultati e delle loro determinanti, la piena realizzazione dell'autonomia, la responsabilizzazione di tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti e garantisca il carattere unitario e nazionale del sistema di istruzione e dei suoi standard. Il Governo si sta muovendo con misure per l'autonomia scolastica, l'elevamento dell'obbligo di istruzione, la valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, l'edilizia scolastica, l'istruzione degli adulti. E' ora possibile e necessaria una strategia di intervento pluriennale che preveda, a un tempo, azioni normative, amministrative e contrattuali, fra loro coerenti e omogenee, sulla base di indirizzi e criteri generali. Questa strategia preciserà obiettivi e strumenti e individuerà l'allocazione appropriata delle risorse finanziarie, anche nell'ambito delle nuove prassi di analisi e valutazione della spesa dei diversi settori che avranno luogo in attuazione del comma 480, art. 1 della legge finanziaria 2007.
5. Il complesso di questa strategia assume particolare rilievo nelle aree a più elevata marginalità sociale e nel Mezzogiorno. In quest'ultimo caso, essa può trovare sostegno finanziario e telaio istituzionale grazie al Programma per l'istruzione gestito dal Ministero della Pubblica Istruzione e previsto dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 approvato dal Cipe, con intesa della Conferenza Unificata, il 22 dicembre 2006. Le risorse saranno concentrate sugli interventi volti a conseguire i due obiettivi di innalzamento delle competenze e di riduzione della dispersione scolastica, sulla base di una diagnosi della situazione delle singole scuole, delle sue determinanti e dei rimedi più appropriati.
6. I principali assi di intervento della strategia sopra delineata sono:

a) Qualità della scuola

La qualità della scuola è l'obiettivo centrale. Estensione massima della scolarità, conseguimento per gli studenti di livelli elevati di conoscenza e competenza: occorre che questi due risultati del sistema scuola siano posti al centro dell'impegno di rinnovamento. Per farlo è necessario affrontare tutti i diversi fattori, oltre al contesto, da cui dipende la qualità della scuola: le condizioni materiali nelle quali si

esercita l'azione educativa, l'impegno degli insegnanti e il supporto che essi ricevono nell'esercizio della professione, il governo formale e informale del processo educativo. Sarà così assicurata la serietà degli studi e la credibilità dei percorsi scolastici e formativi.

Al fine di orientare l'azione su questi diversi fattori, che sono l'oggetto dei singoli assi di intervento, è necessario accrescere le conoscenze sui risultati e sulle determinanti dell'azione educativa. Occorre a tal fine realizzare una strategia graduale, di breve, medio e lungo termine, che:

- rilanci la ricerca sui metodi e gli strumenti di valutazione presso l'INValSI, e l'Agenzia Nazionale per lo sviluppo dell'autonomia, in stretto rapporto con le istituzioni scolastiche ed in piena indipendenza d'azione;
- fissi oggetto e finalità del processo valutativo, e stabilisca i metodi di misurazione dei livelli di apprendimento, delle competenze e delle variabili rilevanti per il successo del processo educativo, e le modalità di impiego e di diffusione dei risultati;
- promuova su queste basi le seguenti azioni coordinate: a) costruzione, a cura dell'INValSi, di un sistema nazionale di valutazione esterno ed autonomo con le caratteristiche sopra indicate; b) erogazione di un servizio di supporto alle scuole; c) promozione dell'autovalutazione della singola istituzione scolastica, e di coloro che vi operano, intesa come capacità di confrontare, tenendo conto delle risorse umane e strutturali disponibili, i risultati ottenuti con quelli attesi, in correlazione con i processi e gli esiti della valutazione esterna.

In questo ambito la valutazione potrà divenire per le singole scuole uno strumento di diagnosi del proprio lavoro per migliorare l'efficacia della propria azione didattica ed educativa; per chi governa il sistema scolastico, un punto di riferimento per allocare meglio la spesa dell'istruzione, per alimentare di contenuti misurabili e verificabili le scelte allocative.

b) Personale della scuola: formazione e valorizzazione

L'aumento dell'efficacia educativa richiede una valorizzazione del lavoro docente e del personale tutto, che deve essere messo nelle condizioni professionali più adeguate per rispondere alle innovazioni, ai rapidi progressi dei contenuti della conoscenza e dei modi della sua trasmissione. Questa valorizzazione richiede in primo luogo di:

- definire un sistema di formazione iniziale che sia fondato su uno stabile e funzionale raccordo tra le istituzioni scolastiche autonome e le strutture accademiche e che valorizzi le risorse e le competenze professionali del personale della scuola;
- promuovere, con particolare riferimento ai processi di innovazione, una formazione in servizio dei docenti organica e collegata all'impegno di prestazione professionale, che costituisca un diritto all'accrescimento delle competenze richieste dal ruolo e, al tempo stesso, un dovere per rispondere alle esigenze di professionalità;
- superare la frammentazione degli interventi, ridefinendo le modalità di accreditamento degli Enti e delle iniziative idonee a costituire adeguato supporto alle attività didattiche, le procedure per strutturare le singole iniziative formative riallocando le risorse a favore dell'iniziativa delle singole scuole, della ricerca-azione educativa che promuova il confronto "fra pari", e monitorando gli esiti

- della formazione;
- favorire e sostenere l'autonomia di ricerca;
 - sviluppare la formazione specifica della dirigenza scolastica;
 - studiare forme di esenzione e agevolazione che consentano ai docenti e al personale della scuola di usufruire di modalità non formalizzate di formazione, connesse a spese per servizi culturali onerosi (musei, mostre, libri, etc.).

Occorre poi ridefinire, anche ai fini del reclutamento, i lineamenti della professionalità docente nella scuola autonoma, ribadendone la centralità, tenendo conto della necessità che in essi si integrino competenze disciplinari, competenze didattiche complesse, capacità relazionali adeguate al contesto e capacità di gestire, nell'ottica della cooperazione con le famiglie e della responsabilità solidale, situazioni di forte complessità o di emergenza educativa. In questo contesto, si dovranno:

- ricercare, in relazione ai progressi del sistema valutativo e del sistema di formazione, e all'esito di esperienze già avviate, i metodi appropriati per realizzare, in sede contrattuale, con risorse specificamente destinate, sistemi di incentivazione, valorizzazione e progressione di carriera per il personale docente, caratterizzato da una specifica professionalità fondata sulla didattica e incentivi per le scuole che, sulla base di verifiche effettuate su elementi di valutazione oggettivi e predeterminati e tenendo conto delle condizioni iniziali del contesto, conseguano progressi significativi in termini di competenze degli studenti;
- sviluppare il ruolo professionale della dirigenza scolastica, in quanto dirigenza che esercita le sue funzioni in un sistema complesso a dimensione pedagogico-didattica, amministrativa, gestionale;
- esaminare la possibilità di introdurre norme contrattuali o di migliorare quelle esistenti che in relazione a particolari situazioni, consentano di assumere iniziative di immediata efficacia volte alla migliore funzionalità dei servizi a tutela dei diritti dell'utenza e dei lavoratori;
- indirizzare la formazione l'incentivazione e la progressione di carriera del personale ATA al potenziamento delle funzioni gestionali, di relazione con gli alunni e con le famiglie e al sostegno ai processi didattici e organizzativi. A tal fine occorre procedere ad una revisione dei carichi di lavoro e delle modalità di definizione degli organici, salvo restando l'attuale contingente complessivo;
- tener conto dell'opportunità di articolare la funzione docente, al fine di migliorare l'offerta formativa e fornire risposte efficaci a situazioni nuove e/o problematiche (processi di integrazione e azioni di continuità e di orientamento scolastico e professionale);
- individuare le soluzioni più appropriate di riqualificazione e riconversione professionale del personale appartenente a classi di concorso in esubero, nonché di utilizzo del personale dichiarato permanentemente inidoneo alla funzione docente;
- ridefinire il reclutamento del personale ATA, rivedendo e migliorando il sistema delle graduatorie in funzione dei bisogni di accresciuta professionalità della scuola dell'autonomia.

c) Stabilità dell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa

Il miglioramento della qualità della scuola esige il superamento della logica emergenziale che attualmente caratterizza domande e sollecitazioni che si riversano sulla scuola dando, invece, maggiore continuità e stabilità dell'azione educativa a livello di ogni istituto e quindi:

- anche in relazione a quanto previsto dalla legge finanziaria 2007, che ha trasformato le graduatorie permanenti in graduatorie a esaurimento, assicurare la stabilizzazione del personale docente e ATA su tutti i posti vacanti e disponibili;
- realizzare il programma di stabilizzazione previsto anche in Finanziaria 2007 della dirigenza scolastica autorizzando puntualmente le assunzioni e procedendo tempestivamente ai futuri bandi di concorso;
- costruire un sistema di programmazione a breve, medio e lungo termine dei fabbisogni territoriali di insegnamento, che tenga conto dell'evoluzione prevedibile del contesto (demografia, migrazioni, tassi di scolarità, turn over) e delle variabili di politica scolastica su cui si può agire. Sarà così possibile, sia individuare che programmare con anticipo, al meglio, le esigenze finanziarie e di organico, e accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa, assicurando anche l'adeguatezza e la tempestività della fase del reclutamento e della formazione iniziale;
- ricercare le forme appropriate per favorire l'incontro fra competenze e aspirazioni dei singoli insegnanti e le esigenze formative che processi innovativi e diagnosi valutative fanno maturare nelle singole scuole
- garantire la maggiore funzionalità della scuola assicurando la massima stabilità all'organico anche attraverso nuovi parametri che individuino le risorse umane necessarie per un ottimale funzionamento delle istituzioni scolastiche autonome;
- garantire la stabilità pluriennale dell'organico con assunzione di un reciproco impegno di mantenimento e permanenza sulla sede assegnata, con particolare riferimento ai docenti di sostegno e a quelli impegnati nelle aree a rischio, nelle scuole di montagna e nelle classi funzionanti negli ospedali;
- migliorare i servizi di supporto alla didattica ed all'attività della scuola, intese nella più vasta accezione, e sostenere l'attività del personale ATA.

d) Definizione del quadro delle competenze istituzionali

L'insieme delle azioni richiamate richiede che sul piano istituzionale, oltre a mettere a punto un sistema nazionale di valutazione, si proceda a:

- definire, in relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione, le responsabilità decisionali ed operative di Stato, Regioni e Scuole autonome, salvaguardando il carattere unitario e nazionale del sistema pubblico di istruzione e formazione. Tale carattere è garantito dal governo nazionale di tutti quegli strumenti che rendono possibile l'unitarietà: personale, contratto, organizzazione, risorse;
- individuare forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo del servizio scolastico, prevedere la strutturazione di reti di scuole in grado di interagire con gli enti territoriali con modalità e strumenti omogenei sul territorio nazionale e definire, in relazione all'innalzamento dell'obbligo, le ricadute contrattuali sui profili di lavoro del personale;

- ridefinire in modo urgente la normativa relativa agli organi collegiali a tutti i livelli;
- definire gli ambiti territoriali e le modalità di funzionamento dei “Centri provinciali per l’istruzione degli adulti”, con l’obiettivo finale, lungo le linee della legge finanziaria 2007, di promuovere, anche per le fasce più deboli, l’apprendimento durante tutto l’arco della vita;
- migliorare l’efficienza e l’efficacia degli indirizzi di studio del settore tecnico professionale, anche attraverso la riduzione dei carichi orari settimanali delle lezioni, potenziando il sistema dell’IFTS, anche attraverso la promozione del partenariato pubblico-privato;
- rendere più efficienti ed efficaci le iniziative di orientamento scolastico e professionale, sviluppando e sostenendo qualificati modelli didattici di alternanza scuola – lavoro;
- promuovere e facilitare l’integrazione degli alunni appartenenti a famiglie provenienti da altri Paesi;
- promuovere iniziative mirate a prevenire e recuperare situazioni di emergenza educativa derivanti dal disagio socioeconomico e affettivo-relazionale;
- mettere a punto un sistema nazionale di valutazione;
- rendere esaustivo, aggiornato e utilizzabile agevolmente il sistema informativo del sistema scolastico su tutti i profili, inclusi quelli finanziari;
- definire, in particolare, l’anagrafe delle sedi scolastiche per mettere a norma, sistemare e ammodernare, lungo le linee della legge finanziaria 2007, gli edifici scolastici, i laboratori e le attrezzature tecnologiche;
- verificare la funzionalità del decentramento amministrativo attraverso una corretta individuazione e attribuzione delle diverse responsabilità gestionali.

e) L’autonomia funzionale delle scuole come strumento di efficienza, efficacia ed equità

Rispondere a bisogni formativi sempre più differenziati, secondo criteri di efficienza, efficacia ed equità, richiede la piena attuazione dell’autonomia finanziaria, organizzativa, didattica e di ricerca e sviluppo delle scuole, in modo che esse siano messe nella condizione di:

- coinvolgere tutto il personale, valorizzando, con adeguati istituti contrattuali, la più flessibile organizzazione dell’orario di servizio e le professionalità dei docenti con maggiore esperienza, anche al fine di sostenere le attività di accoglienza, di orientamento, di lotta alla dispersione e al ritardo nel conseguimento dei livelli di competenza attesi;
- disporre, tendenzialmente senza vincoli di destinazione (fermi restando i vincoli previsti dal CCNL), di mezzi finanziari adeguati, anche integrati con risorse esterne, attribuendo, ove necessario, l’assegnazione perequativa prevista dal comma 5 della legge 59/97;
- semplificare tutte le norme (es.: Legge 440/’97; Legge 626/’96) che attribuiscono risorse alle scuole con procedure complesse e non correlate ai processi di autonomia delle istituzioni scolastiche;
- contare su dotazioni organiche sufficientemente stabili e funzionali, tali da consentire una programmazione pluriennale dell’offerta formativa;
- sviluppare la ricerca educativa e didattica finalizzata all’innovazione, all’individuazione di strategie utili al raggiungimento del successo formativo di tutti gli alunni;
- potenziare, nell’ottica della scuola aperta, le attività laboratoriali e le esperienze di apprendimento cooperativo;

- attivare azioni di monitoraggio dei processi formativi per verificare il raggiungimento degli obiettivi programmati, al fine di promuovere interventi migliorativi;
 - valorizzare la relazione fra attività amministrativa e didattica prevedendo sedi diverse da quella scolastica e diverse modalità per gli atti non specificatamente connessi alle funzioni delle singole istituzioni scolastiche;
 - sburocratizzare gli adempimenti dei docenti.
7. Per il raggiungimento degli obiettivi sopra indicati saranno realizzati coerenti provvedimenti normativi e amministrativi. Il nuovo contratto avrà a riferimento gli obiettivi definiti nella presente intesa . Viene costituito, dalle parti che sottoscrivono questa Intesa, un Gruppo di lavoro ristretto con il compito di esaminare e discutere profili tecnici e operativi relativi all'attuazione degli indirizzi e criteri generali qui indicati e di valutare la tempistica degli interventi e la loro coerenza con l'intesa stessa.