

Seminario di formazione ANP-APEF

“La valorizzazione della professionalità docente”

La situazione attuale, gli scenari futuri

17 Maggio 2006 - ore 9.00-13.00

Aula Magna Liceo Classico Statale “Andrea D’Oria” - Via A. Diaz, 8 Genova

“Le esigenze professionali dei docenti nella Scuola dell’Autonomia”

Relazione di Paola Tonna, presidente A.P.E.F.

- **Un legislatura è appena terminata ed una nuova.....**

Si è puntato tutto su Riforme degli Ordinamenti e poco per gli insegnanti, con l’eccezione della questione della F.I. art.5 (la Riforma Moratti che, per la prima volta e su sollecitazione nel 2004 del Consiglio europeo, ha organizzato sul piano legislativo la formazione iniziale per gli insegnanti legata al fabbisogno reale del Paese, con un percorso di selezione specifico che colma una grave anomalia del nostro Paese)

Ma puntare tutto sulle sole Riforme ordinamentali (com’è stato fatto nelle ultime due legislature) e trascurare gli strumenti che consentono agli attori del cambiamento, gli insegnanti, di realizzarle, come il rinnovamento dei loro profili professionali e la revisione degli Organi di Governo delle Scuole, (DDL che giace in Parlamento da due legislature), vuol dire non aver compreso una cosa essenziale e cioè che sono le persone, e non le sole leggi, che cambiano la Scuola.

Un Nuovo Stato giuridico, cioè le finalità della funzione docente e i contorni della libertà d’insegnamento, i diritti e doveri fondamentali degli insegnanti, la formazione, iniziale e continua, le modalità di reclutamento, la creazione di nuove figure professionali.

- **L’Europa:** molte forze politiche e della società, ancora oggi, hanno una visione autoreferenziale dell’istruzione italiana. Sembra che non si sia ancora colto che siamo nella UE e parte integrante di un programma, l’Agenda di Lisbona riferentesi a strategie comuni nel campo dell’istruzione condivise che i capi di Stato e di Governo dei Paesi dell’Unione europea si diedero nel marzo del 2000, per fare dell’Europa, entro il 2010, *“l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”*, anche al fine di realizzare un reciproco riconoscimento di professioni e qualifiche sul territorio comune europeo per una mobilità lavorativa transnazionale.

Inoltre, Valutazioni periodiche internazionali dei livelli d’apprendimento (OCSE-PISA e IEA) ci accomunano in questo progetto, di cui richiamerò solo i risultati già negativi dell’Italia nel 2000 e che sono ulteriormente peggiorati nel 2003. Ci sono quindi pagelle internazionali pubbliche e i nostri voti sono pessimi. Ora analizzando ad esempio gli ultimi risultati dell’OCSE 2003: emergono alcune caratteristiche comuni ai Paesi con il miglior successo formativo

1. *I Paesi meglio collocati sono quelli in cui i sistemi istruzione **risultano fortemente decentrati** (Finlandia, Olanda; fuori UE Giappone e Canada)*
2. *si classificano generalmente meglio i paesi in cui **le scuole hanno un buon livello di autonomia organizzativa**. In Finlandia i corsi non sono organizzati in classi ma gli studenti seguono corsi di diverso livello .*
3. *danno migliori risultati le scuole dei Paesi in cui la **gestione dei docenti è decentrata**. In Olanda, Finlandia, Canada gli **insegnanti sono scelti e scelgono le scuole** che li assumono e gestiscono direttamente.*

4. c'è buona corrispondenza tra il livello di flessibilità curricolare concretamente praticato dalle scuole e la qualità degli esiti.
5. Inoltre mentre in Italia (pessimi risultati medi), dove esiste ancora un'autonomia virtuale e quindi un sistema fortemente centralizzato, vi sono differenze locali (tra scuola e scuola e geografiche) assolutamente consistenti – Trento e Bolzano a livello della Finlandia ai primi posti – il Sud a livello del Messico agli ultimi posti. Il divario tra scuole pessime e buone è quindi molto elevato, quindi **il sistema, ancora fortemente centralizzato non garantisce equità**. Questo dato unito al fatto conclusivo che i Paesi che hanno fatto registrare i migliori risultati sono quelli che hanno praticato il decentramento strutturale, l'autonomia organizzativa e didattica nella flessibilità dei curricula, è un valido argomento da opporre a coloro (i fautori del centralismo) che sono preoccupati di creare scuole di serie A e B.

L'Italia, quindi, mentre il mondo è orientato verso un confronto reciproco globale, sembra imprigionata in una forma pervicace di provincialismo di ritorno che la porta ad assolversi sempre, ignorando che per ogni qualificazione più elevata raggiunta ci sarà, per quel paese un ritorno in termini di crescita economica. Ma soprattutto si ignora ancora colpevolmente anche la potenzialità progettuale dell'autonomia, che discende da alcune delle strategie di Lisbona, là dove si pone la condizione di "ancorare nel territorio, la programmazione dell'Offerta Formativa", che si traduce in quella riforma di sistema, in grado di innovare realmente, di incidere sul modo di fare scuola e di migliorare il rapporto insegnamento/apprendimento.

• **L'Autonomia nel contesto europeo**

“L'Autonomia è una scelta, per il nostro Paese, **irreversibile**“, è legge ormai dal '97, assunta a rango costituzionale con la riforma del titolo V, e se così non fosse l'Italia si tirerebbe fuori, su questo piano, dalla UE, dove da alcuni decenni, la maggior parte dei paesi ha, come abbiamo visto i migliori, attuato questa sorta di rivoluzione copernicana: **da un modello di istruzione rigido e centralista, basato essenzialmente sul controllo delle procedure, in uno curvato sulla domanda dei bisogni formativi e sul monitoraggio dei risultati**.

L'Autonomia è dunque una **prospettiva istituzionale**. (ha goduto di un consenso politico trasversale, contrariamente alle 34 proposte di Riforma degli Ordinamenti, dal dopoguerra ad oggi.)

Ora questo processo, come è noto, non è avvenuto per caso: (l'evoluzione delle condizioni sociali, la massificazione della scuola secondaria, la globalizzazione, l'indebolimento del ruolo dirigista dello Stato in favore di un livello locale rafforzato e di una flessibilizzazione,) le cause che hanno determinato questo percorso, sono state approfonditamente analizzate da sociologi, storici ed esperti e sulle quali non mi dilungo oltre.

Noi siamo in ritardo di almeno 20 anni anche rispetto ad altri Paesi a forte impostazione statalista, (come Francia e Spagna.) sia dal punto di vista legislativo a cui si aggiunge un ritardo nell'attuazione dell'autonomia, un ritardo colpevole che va sottolineato con forza e al quale si possono ascrivere i deludenti risultati riportati dal nostro Paese in fatto di livello competenze dei nostri studenti sia negli alti tassi di dispersione scolastica (oggi scesa al 22%, ma molto più alta della media europea che oggi è al 16% e molto lontana dall'obiettivo programmato da Lisbona per il 2010)

Fatte queste premesse:

• **COS'E' L'AUTONOMIA ?**

Ora i pilastri su cui si regge il nuovo approccio dell'A., **l'identità, la propositività, la riconoscibilità**, e l'apertura al territorio di ogni singolo istituto esigono la realizzazione contestuale di un'analoga rivoluzione nell'organizzazione del lavoro degli insegnanti: La scuola dell'autonomia, incentrata sulla flessibilità didattica, costruisce i curricula e i docenti, diversamente da prima, devono assumere le responsabilità dei percorsi didattici e della “politica” della propria

scuola: si passa dall'individualismo **all'azione collettiva**, da una scuola autoreferenziale ad una scuola che valuta se stessa.

Ma l'insegnante professionista, proprio come lavoratore di una istituzione pubblica dovrebbe essere messo nelle migliori condizioni per operare in una situazione di maggiore complessità, per declinare al meglio tutte quelle potenzialità che gli consente il principio costituzionale della libertà di insegnamento, principio che connota inevitabilmente un professionista, con tutto quello che ne consegue: una discrezionalità operativa e una conseguente responsabilità in ordine alle scelte professionali.

La scuola è una comunità di professionisti che condividono competenze, ambiti di azione e valori di riferimento. Ma questo non basta perchè il risultato della loro azione sia efficace: nella scuola come in tutte le organizzazioni di servizio pubblico a carattere professionale servono regole organizzative formalizzate, ruoli gestionali definiti, fondamentali per capitalizzare e trasferire le esperienze acquisite dal singolo docente, che altrimenti andrebbero disperse nel momento in cui il singolo insegnante che la ha maturate lascia, per vari motivi, l'istituto.

Le scuole, quindi come autonomie funzionali, attuano scelte con un'azione collettiva, hanno bisogno di strumenti organizzativi idonei di coordinamento che elaborino POF che siano la sintesi, coerente ed efficace, non la somma dei progetti dei singoli .

Se l'A. si coniuga con "Responsabilità delle decisioni " sono necessari quindi **ruoli funzionali di coordinamento**. E' necessario quindi Costruire giuridicamente il passaggio da una figura del docente oggi ancora monadica, individualista, a quella di un professionista che si realizza in un'azione professionale collettiva, che per essere efficace ha bisogno di ruoli professionali formalizzati cui attribuire le responsabilità complesse della scuola autonoma.

(costruzione dei curricula, monitoraggio dei POF, valutazione degli esiti formativi in relazione ad essi, autovalutazione, e raccordo con il sistema di valutazione nazionale, tutoraggio, valutazione dei tirocini, e tutte quelle figure previste nel corposo programma di F.I. degli insegnanti previsto dalla L.53....)

Ad esempio, Uno dei ruoli necessari e coerenti con il modello autonomistico è quello che riveste su di sé l'insieme delle diverse competenze che portano all'esercizio di un **orientamento efficace degli studenti nella costruzione del loro curriculum scolastico: il tutor *Solo un potenziamento della flessibilità didattica, prevista dall'A., può infatti rendere più appetibile la scuola e contribuire a risolvere quello che per il nostro Paese è uno dei problemi principali: l'alto tasso di abbandoni e contribuire al successo formativo***

Il confronto con l'Europa, non può non evidenziare il modello della scuola superiore della Finlandia, paese al top delle indagini internazionali in termini di competenze acquisite dagli studenti quindicenni, dove su 32 ore settimanali di lezione solo 19 sono imposte dal centro e le restanti 13 costituiscono la quota flessibile offerta dalle scuole e scelta dallo studente. Ma una scuola flessibile non può non offrire un supporto qualificato alla costruzione del percorso didattico, data la rilevanza degli esiti in gioco. Serve pertanto costruire una figura professionale docente idonea. Il tanto osteggiato tutor. *Emblematica la questione del tutor, primo esempio di diversificazione funzionale, introdotta nella Riforma nel primo e poi nel secondo ciclo e, legittimata da una sentenza della Corte Costituzionale. Ebbene, non c'è stata capacità e volontà politica di portare a termine una trattativa contrattuale iniziata nell'estate del 2004, lasciando, fino ad oggi, le scuole, che devono introdurre questa figura, ad arrangiarsi, a fronte di uno stanziamento previsto di 21.000.000 di €.*

Ma oltre a questo vi sono numerose altre funzioni da definire.

A chi oppone a questo modello, l'ideologia della sovranità dell'assemblea, (avulsa da ogni coordinamento), e l'elettività degli incarichi e in grado di decidere su tutto, (ma di fatto tecnicamente incapace di monitorare i risultati delle proprie scelte), a questo punto non posso che concordare con Piero Romei (*ordinario di Teoria dell'organizzazione, nell'ambito di una ricerca commissionata dall'USR del Lazio e pubblicata nel 2004 che ha dato molto del supporto scientifico a queste idee*) quando afferma che **"la Democrazia non significa affatto tutti irresponsabilmente uguali, ma attribuzione dei ruoli e delle connesse responsabilità per far funzionare efficacemente i servizi di cui la collettività ha bisogno."**

E' evidente che chi vede ed evoca lo spauracchio della gerarchia, nel solco di una tradizione individualista e conservatrice di un modo di fare scuola che non sente la responsabilità di ciò che progetta, continua a vedere solo "l'individuo" non quel **ruolo funzionale, stabile nella Scuola, che rende possibile un'azione efficace, proprio perché organizzata e continuativa nel tempo.**

Dunque se questo è il quadro concettuale di riferimento della scuola dell'A., su questo si deve costruire, perché funzioni, un'ipotesi organizzativa di articolazioni funzionali e quindi la carriera dei docenti.

Lo stato giuridico e i 5 motivi per cui deve essere fatto per legge

Quanto al fatto che debba essere il Parlamento e non la contrattazione sindacale a definire un nuovo stato giuridico dei docenti, riteniamo che vi siano diversi e inoppugnabili argomenti di natura giuridica:

1. La definizione dello stato giuridico dei docenti fa certamente parte di quelle "**norme generali**" che insieme al reclutamento del personale, alla definizione degli Ordinamenti, alla valutazione del sistema istruzione, la riforma del Titolo V° attribuisce in maniera esclusiva allo Stato proprio per garantire la tenuta di tutto il sistema istruzione.
2. La funzione docente si fonda su un principio costituzionale: quello che **l'art. 33 individua nella libertà d'insegnamento**; essa pertanto non può essere ridotta a materia pattizia ma va declinata per legge.
3. Già la L. 59 del '97, all'art.21, nello stesso comma (16), sanciva contestualmente, per l'attuazione dell'autonomia, la necessità di **individuare nuove figure professionali** per i docenti e di attribuire la dirigenza ai capi di istituto. Qualifica, quest'ultima che ha trovato la sua attuazione per via legislativa appena un anno dopo (D. Leg.vo n°59/'98).
4. Né si può invocare la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, (avvenuta con il Decreto 29 /'93), perché, se pure questa ha introdotto la possibilità di negoziare il contratto di lavoro che prima era normato, (in cambio di una moderazione salariale) non ha certo la facoltà di assorbire, tra le materie da contrattare, anche lo stato giuridico degli insegnanti, dal momento che gli stessi restano dipendenti pubblici. E' necessario quindi che siano rispettati gli ambiti di competenza della contrattazione e del potere legislativo: il rapporto di lavoro pubblico è infatti regolato da norme di diritto privato stabilite dal Codice, ma è la legge che individua le caratteristiche della prestazione, (come avviene appunto nei confronti dei dirigenti, per i quali l'individuazione delle fasce di appartenenza e delle modalità di accesso è definita dal D. L.gs 165/01.)
5. **L'art. 97 della Costituzione " I pubblici uffici (le scuole) sono ordinati secondo disposizioni di legge....sono determinate le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari"**

A corollario di queste argomentazioni non possiamo non ricordare che la contrattazione si è dimostrata incapace di ridefinire i contorni della professione docente su un piano di differenziazione delle competenze e di valorizzazione delle professionalità, così come chiedevano gli atti di indirizzo che tutti i Governi succedutisi in questi anni inviavano all'ARAN. Salvo la riverniciatura nominalistica delle funzioni obiettivo-strumentali ormai in via di smantellamento, ben tre contratti, non sono stati in grado di coniugare le nuove responsabilità nell'organizzazione del lavoro didattico in modo coerente con i processi di Riforma,

Valutazione, merito, carriera

Per quanto attiene la questione del merito è strettamente connesso alla carriera. Questa a sua volta è definibile come la possibilità, da parte di tutti i docenti, di rivestire ruoli ed incarichi specializzati funzionali, ovviamente con incrementi retributivi idonei, per il cui raggiungimento deve essere prevista non solo una valutazione ma anche una formazione specifica. Questa

prospettiva di carriera in termini funzionali è quella che è in grado sia di creare quella motivazione a migliorare le prestazioni che a risolvere il problema del merito in una dimensione di **“meritocrazia funzionale”**.

Io credo fortemente nella contestuale, rilevante **funzione di traino**, sia sul piano culturale che della crescita professionale, che questa prospettiva, una volta realizzata, potrà esercitare su una categoria oggi fortemente in crisi sul piano delle gratificazioni professionali.

Diversamente non si potrà che ricadere in una logica impiegatizia, di tipo premiante fine a se stessa, quale è stata appunto quella del Concorso.

Tutto questo si poteva realizzare da tempo. Coerentemente con le scelte fatte dal Paese, l'Autonomia poteva essere concretamente attuata a vantaggio della qualità del nostro sistema istruzione fortemente in sofferenza.

• **La proposta di carriera**

L'ANP, insieme all'Apef ha elaborato due anni fa una proposta organica di carriera che è stata recepita nel DDL sullo Stato giuridico degli insegnanti, attualmente in Commissione Cultura della camera dei deputati. Che riportiamo qui di seguito:

Il senso della proposta

La rimotivazione di chi esercita la professione docente trova oggi una ragione in più nell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che, per essere attuata, richiede l'introduzione di forti elementi di discontinuità.

Tali elementi debbono riguardare almeno:

- la differenziazione delle funzioni finalizzata alla gestione delle nuove complessità progettuali ed organizzative;
- più livelli professionali all'interno dello status di docente;
- il passaggio ai livelli superiori a seguito di valutazione e formazione, non per mera anzianità, con conseguenti significativi e stabili miglioramenti economici;
- aumenti per anzianità più modesti, ma più ravvicinati nel tempo.

I livelli di carriera

Si propone di istituire tre distinti livelli di carriera (docente iniziale, ordinario, esperto), corrispondenti agli attuali 7°, 8° e 9° livello degli inquadramenti del personale dello Stato. Verrà sanata, in tal modo, l'anomalia

per cui gli insegnanti sono gli unici dipendenti pubblici laureati confinati per tutta la loro vita professionale

in un unico livello retributivo, il più basso fra quelli previsti a parità di titolo di studio.

Nei tre livelli in questione dovranno essere inquadrati tutti i docenti, indipendentemente dal grado di scuola in cui prestano servizio e dal titolo di studio posseduto. La collocazione nei livelli non comporta

sovraordinazione gerarchica, ma ha il solo scopo di riconoscere le diverse professionalità maturate e certificate.

A parte occorrerà prevedere due collocazioni "esterne" rispetto a quelle principali:

- un livello inferiore al 7°, destinato ai docenti "tirocinanti" previsti dalla Legge n. 53/2003, fino al consolidamento del rapporto di lavoro;
- un livello sovraordinato al 9° (il 9° bis), in cui dovranno essere stabilmente inquadrati, previo concorso, i docenti con l'incarico di sostituzione del dirigente, ovvero gli attuali Vicari.

La progressione per anzianità

Solo all'interno di ciascun livello di appartenenza, il miglioramento economico avverrà automaticamente

per anzianità, attraverso aumenti biennali.

La misura di tali aumenti potrebbe essere differenziata a seconda che gli interessati appartengano alla

scuola elementare, alla scuola media, ecc., secondo una logica simile nella sostanza a quella attuale, ma ad intervalli di tempo più ravvicinati.

La progressione di carriera

Il passaggio da un livello al successivo comporterà l'attribuzione della differenza fra gli stipendi iniziali

dei due livelli. Il docente manterrà la retribuzione di anzianità maturata nel livello di provenienza.

L'accesso ai livelli successivi avverrà per contingenti programmati, sulla base di organici da stabilire all'interno di ciascun livello.

La promozione potrà avvenire dopo una permanenza di almeno cinque anni nel livello di appartenenza

e subordinatamente alla disponibilità di posto.

L'avanzamento dal 7° all'8° livello avverrà a seguito di selezione a domanda, tenendo conto:

- di una valutazione sulle competenze professionali espressa da docenti del 9° livello della scuola di appartenenza;

- di una valutazione espressa dal dirigente della scuola;

- dei titoli professionali e crediti formativi posseduti.

L'avanzamento dall'8° al 9° livello avverrà a domanda mediante:

- preselezione per titoli professionali e culturali;

- formazione universitaria conseguita ai sensi dell'art. 5 della Legge n. 53/2003;

- selezione finale a cura delle reti di scuole sulla base degli esiti della formazione e dei titoli e crediti posseduti.

Al 9° livello transiteranno altresì i docenti utilizzati, previo superamento di corso-concorso.

L'inserimento nel livello 9° bis avverrà per corso-concorso, a cui potranno accedere i docenti dell'8° e del 9° livello.

Il rapporto tra livelli e funzioni

Gli incarichi aggiuntivi rispetto all'insegnamento, per funzioni complesse, potranno essere conferiti solo ai docenti inquadrati nell'8° e nel 9° livello. Essi daranno diritto - per la durata del loro svolgimento

- ad una voce retributiva specifica, separata dallo stipendio di livello e prelevata su un apposito budget, distinto dal fondo di istituto.

L'attribuzione di tali incarichi sarà fatta dal dirigente scolastico, con il parere dei docenti di 9° livello.

Gli organici

Saranno distinti per ambito territoriale (regionale e provinciale), per classe di concorso e per livello di inquadramento, ma non di scuola. I docenti nelle scuole si distribuiranno con l'unico vincolo di una certa quota minima nei due livelli superiori, per garantire la possibilità di scelta nell'affidamento delle funzioni complesse.

L'accesso all'insegnamento

Avverrà secondo quanto previsto dalla Legge n. 53/2003 (laurea specialistica seguita da tirocinio biennale). Durante il periodo di tirocinio, l'insegnante avrà un inquadramento specifico, inferiore a quello iniziale del 7° livello.

I docenti, al termine del tirocinio, verranno inseriti in un apposito albo professionale.

Come introdurre il nuovo modello

Al fine di garantire la miglior qualità del servizio, il nuovo modello di carriera dei docenti va introdotto

per via legislativa. Tanto più che l'esperienza ultradecennale dimostra che un simile modello non è realizzabile per via contrattuale.

• **CHI VALUTA?**

Per quanto attiene la spinosa questione degli attori della valutazione, sia per il reclutamento che per la valutazione per la carriera, concordo con l'ipotesi di mantenerla come processo interno alla scuola ma con una gestione allargata oltre che al dirigente anche ad un team tecnico di docenti specializzati, sia perché sono i più idonei conoscitori dell'identità progettuale dell'istituto sia perché

un processo valutativo periodico così complesso non sarebbe gestibile con qualsiasi altro tipo di procedura che non fosse quella locale.

I sindacati

E' opinione diffusa, che la parte del leone verso questa deriva conservatrice e antieuropea l'hanno fatta, nel nostro Paese, i Sindacati della Scuola cui, dobbiamo dirlo, nessuna delle due legislature che ci siamo lasciati alle spalle, ha saputo o voluto tenere testa, a scapito del ruolo centrale del Parlamento.

Se si vuole uscire da questa *impasse* deve essere il Parlamento a riappropriarsene per tutti i 5 motivi che ho elencato prima

- Si è ceduto, infatti, alle pressioni sindacali per impedire *“di ridurre gli ostacoli normativi ad un riconoscimento professionale dei docenti”* come raccomandava la *strategia introdotta dal Consiglio europeo a Barcellona nel 2002*, che prevede in quasi tutti i Paesi della UE, un sistema di valorizzazione per merito della funzione docente e di diversificazione delle carriere: Le diverse proposte di nuovo Stato giuridico degli insegnanti, presentate in Parlamento nel 2003 da forze della attuale maggioranza, non hanno trovato una soluzione per il fuoco di sbarramento a 360° delle forze sindacali.

E' singolare però che si sia introdotto, per contratto, un sistema di carriere, per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario della Scuola, con tanto di valutazione dei titoli, corsi di formazione e crediti professionali maturati, riconoscendo a questi ultimi una complessità professionale negata agli insegnanti !

Auspichiamo che la nuova legislatura realizzi quelle **discontinuità necessarie** con le forze della conservazione per realizzare le innovazioni necessarie per mettere gli insegnanti nelle condizioni migliori di operare per il meglio dell'istruzione del Paese e per il raggiungimento di quei traguardi in fatto di istruzione che l'Europa ci chiede.

Genova 17 MAGGIO 2006