

Intervento del Sottosegretario Valentina Aprea a conclusione del Seminario nazionale promosso da ANP- Cida, APEF e DIESSE dal titolo: “Il punto sulla riforma parallela della professione docente”

Roma, 2 maggio 2005

Siamo tutti ben consapevoli delle sfide che sono state qui richiamate. Ma come è stato detto, stasera non vogliamo concludere, ma soltanto “misurare la temperatura” delle riforme che stanno a cuore alle tre sigle che hanno organizzato questo incontro: la professionalità docente, l’autonomia scolastica, la grande riforma degli ordinamenti e delle istituzioni.

Occorre innanzitutto tenere conto che stiamo parlando di livelli diversi di intervento che non competono tutti allo stesso soggetto istituzionale e che l’istruzione nel nostro Paese è stata sempre una funzione pubblica ma statale. Dunque, l’istruzione in Italia è a tutti gli effetti un pezzo dello Stato e questo comporta che nel momento in cui si ridiscutono e si riscrivono l’organizzazione e le funzioni dello Stato l’istruzione è sicuramente coinvolta. Da qualche anno è avvenuto proprio così: le funzioni dell’istruzione sono cambiate, almeno con riferimento a tre livelli: istituzionale, ordinamentale e gestionale.

La dottoressa Cittadino della Presidenza del Consiglio ha ricordato, nel suo intervento, le fasi più importanti delle innovazioni introdotte dal federalismo amministrativo e dal federalismo costituzionale che è seguito.

Le due riforme non sono sovrapponibili. Le leggi Bassanini (nel cui ambito l’articolo 21 della legge 59/97 ha introdotto l’autonomia scolastica a Costituzione vigente) si basano sul decentramento (federalismo amministrativo). La Riforma del Titolo V, invece, si basa sulla sussidiarietà (federalismo costituzionale).

Se siamo qui oggi a discutere ancora sull’attuazione tra norme vigenti e sulla mancata attuazione di altre norme, che pertanto non sono ancora sostanzialmente viventi (come giustamente ha detto la dottoressa Cittadino), ciò è dovuto proprio alla diversità dei due tipi di interventi normativi, peraltro avvenuti nella stessa legislatura - la 13^a - in cui sono stati introdotti principi che sono diametralmente opposti tra loro. Infatti, il federalismo amministrativo mantiene in capo allo Stato tutte le funzioni limitandosi a decentrarle. Con la Riforma del Titolo V, invece, la prospettiva è completamente opposta perché il principio è quello della sussidiarietà; le competenze vengono ri-assegnate dal basso e quindi si tenta di realizzare una organizzazione della Repubblica che si basa su di un pluralismo istituzionale di pari dignità.

A questo proposito, la proposta di *devolution* dell’attuale maggioranza non fa altro che chiarire – per quanto riguarda l’istruzione – aspetti che sono già tutti contenuti nell’attuale Titolo V, modificato nel 2001.

Per quanto riguarda l’articolo 117, infatti, la modifica in discussione, in materia di istruzione, propone di sostituire il quarto comma con il seguente: *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: lettera a) assistenza e organizzazione sanitaria, lettera b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche”*.

Anche nel nuovo testo costituzionale, quindi, si richiama l’autonomia delle istituzioni scolastiche, ma si specifica in quale ambito debba esprimersi la legislazione regionale: la competenza esclusiva dell’organizzazione e della gestione. Queste competenze già rientrano nella legislazione concorrente prevista dal Titolo V. Abbiamo anche precedenti nella nostra legislazione: le Province di Trento e Bolzano, in regime di legislazione concorrente, hanno ottenuto nello scorso decennio la gestione e l’organizzazione del sistema educativo.

Ma ci sono anche esempi più recenti, sempre in base al Titolo V ed alla legislazione concorrente: due regioni italiane (l'Emilia Romagna e la Toscana) hanno creato i presupposti, attraverso leggi regionali, per il trasferimento dell'organizzazione e della gestione del personale.

L'Assessore della Regione Toscana Benesperi ha, infatti, recentemente dichiarato in una intervista pubblicata su "Rassegna dell'Autonomia scolastica": "Non è più pensabile mandare avanti un'azienda scuola che conta un milione di dipendenti. Invece a livello regionale, ad esempio in Toscana, i dipendenti del settore sanitario sono 46.000 e il personale della scuola ammonta a circa 43.000 unità. E' quindi una gestione possibile, come d'altronde avviene da anni nelle province autonome di Trento e Bolzano".

Il nuovo testo di modifica costituzionale non prevede, dunque, nessuna frammentazione o disparità di trattamento tra Regioni, come è stato ventilato in alcuni interventi che mi hanno preceduto, al contrario chiarisce meglio gli ambiti di competenza regionale in materia di istruzione, già contenuti in via generica nel concetto di legislazione concorrente. In ogni caso, la previsione anche nel nuovo testo costituzionale di principi fondamentali, di norme generali e di livelli essenziali di prestazione in capo allo Stato costituisce la garanzia per avviare un federalismo istituzionale solidale, rafforzato dal richiamo all'interesse nazionale.

Quanto all'autonomia che vorremmo, certamente una gestione centralistica di un milione di dipendenti, attraverso graduatorie nazionali permanenti, articolate per Province e per Regioni, non ne agevola la concreta realizzazione.

In questo mi trovo in sintonia con il discorso della senatrice Acciarini, quando affermava che l'autonomia scolastica chiede stabilità, ma – secondo la nostra visione – essa chiede anche libertà e responsabilità.

In altri termini, non è solo una questione di avere personale precario o di ruolo, ma si tratta di avere una gestione del personale efficiente ed efficace, con maggiore flessibilità organizzativa.

Devo tuttavia ricordare che tale questione, istituzionale e gestionale insieme, non compete più soltanto al MIUR, ma sarà gestita innanzitutto a livello parlamentare, perché si tratta di una riforma costituzionale, ma anche e soprattutto dal Ministero degli Affari regionali e dalla Conferenza Stato-Regioni.

La riforma degli ordinamenti, poi, ha interessato sia la scorsa legislatura che questa: la tredicesima con la legge 30/2000 (Berlinguer), la quattordicesima con la legge 53/2003 (Moratti).

Ci apprestiamo nelle prossime settimane a presentare il decreto attuativo del secondo ciclo, l'ultimo provvedimento legislativo necessario a completare la riforma ordinamentale.

Con tale provvedimento si farà chiarezza sull'organizzazione dei piani di studio nel rispetto dell'autonomia, nel rispetto delle competenze vigenti (norme generali in materia di istruzione in capo allo Stato, livelli essenziali di prestazione per quanto riguarda i percorsi di istruzione e formazione professionale, di competenza esclusiva delle Regioni).

Al di là di quello che è il giudizio più complessivo delle varie forze politiche, credo che non si possa mettere in discussione che sia stato fatto un altro passo significativo in avanti nella direzione della valorizzazione dell'autonomia organizzativa. Infatti, se andiamo a vedere alcuni principi, alcuni articoli di questa bozza di decreto, relativi all'organizzazione delle attività educative e didattiche, dobbiamo riconoscere che molte cose si sono potute scrivere proprio perché nella scorsa legislatura e negli ultimi 10 anni è avvenuto un processo significativo nella direzione dell'autonomia.

L'articolo 3 della bozza di decreto recita più o meno così: al fine di garantire l'esercizio del diritto dovere ecc., l'orario annuale delle lezioni nei percorsi liceali, comprensivo della quota riservata alle regioni, comprensivo della quota riservata alle istituzioni scolastiche autonome, all'insegnamento della religione ecc. ecc., si articola in attività ed insegnamenti obbligatori, attività ed insegnamenti obbligatori a scelta dello studente, fatto salvo quanto previsto dal comma 4, e attività e insegnamenti facoltativi, secondo quanto previsto dagli articoli 4-11.

Oggi possiamo dunque presentare una riforma degli ordinamenti che distingue una parte obbligatoria (che rimanda alle Indicazioni nazionali, a garanzia dell'asse culturale prescelto e

dell'identità culturale nazionale), una parte obbligatoria a scelta dello studente (per garantire una maggiore libertà di apprendimento) e una parte di insegnamenti facoltativi (finora introdotti soltanto attraverso normative sperimentali e transitorie). Questa articolazione oraria è il frutto di una lenta e certamente non scontata innovazione dell'organizzazione delle attività didattiche nel nostro Paese nella direzione dell'autonomia, che si traduce anche in flessibilità.

Questa impostazione dovrebbe essere condivisa da tutti quelli che credono realmente nell'autonomia, nella libertà e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche. Quadri orari rigidi e uguali per tutti sono, infatti, incompatibili con una reale autonomia delle scuole e, prima ancora, con la personalizzazione dei piani di studio ed il successo formativo per tutti e per ciascuno studente.

Chiaramente non si potrà attuare tutto subito, però se oggi abbiamo potuto scrivere il decreto in questo modo certamente lo dobbiamo a tutte le battaglie che le associazioni professionali che sono qui al tavolo e che i decisori politici che ci hanno preceduto lentamente ma con una bussola ben orientata hanno portato avanti. Stiamo andando verso una scuola più autonoma e più libera. Naturalmente le difficoltà sono tantissime, soprattutto quando ci si sposta dal piano dei principi a quello della fattibilità concreta ed alla figura di docente professionista necessario a realizzare questa autonomia. Proprio con riferimento all'autonomia delle scuole e alla possibilità delle scuole di determinare gli organici non soltanto in virtù di una stabilità ma anche di una efficienza, una efficacia e di una coerenza al proprio Piano dell'offerta formativa, è certamente pesante l'eredità dell'immagine di docente come dipendente pubblico, piuttosto che quella di un vero e proprio professionista.

Il decreto attuativo dell'articolo 5 della nostra riforma introduce sicuramente delle novità importanti: innova e qualifica il percorso di formazione iniziale, introduce la garanzia per i giovani di essere utilizzati immediatamente nelle scuole, contribuendo anche al ricambio generazionale, ma soprattutto introduce il riconoscimento alle scuole di un maggiore ruolo nel percorso formativo, attraverso i tirocini che i laureandi devono seguire durante la laurea magistrale finalizzata all'insegnamento, e attraverso la valutazione dell'anno di praticantato per la conferma in ruolo.

Viene quindi attribuita alle scuole una corresponsabilità nella formazione prima e nella valutazione poi delle attitudini e delle capacità dei laureati che si preparano ad insegnare. L'ultimo, conseguente, passaggio potrebbe essere affidare alle scuole – in una cornice regolamentare nazionale – anche la fase di scelta dei docenti abilitati. Ma il decreto si è fermato prima.

Non sappiamo se nel passaggio parlamentare il decreto si arricchirà di questa ulteriore innovazione a favore dell'autonomia delle scuole.

Maggioranze anche trasversali potrebbero infatti in sede di discussione del decreto accelerare questo processo.

Quanto all'altro tema trattato in questa sede, lo stato giuridico, mi limito a dire che si tratta di materia parlamentare e che il Ministro Moratti ha già ottenuto dai sindacati di categoria la sottoscrizione di un documento per l'introduzione della valorizzazione dei docenti nella fase di confronto all'Aran. C'è quindi qualcosa che si muove anche sul piano contrattuale.

Ringrazio ancora le sigle che hanno organizzato l'incontro di oggi, che – continuando ogni anno a fare il punto su questi temi – ci stimolano ed incoraggiano ad andare avanti nella costruzione di scenari istituzionali maggiormente rispettosi delle libertà (di insegnamento, di apprendimento e di scelta educativa) e delle nuove responsabilità che devono essere avvertite dalle scuole, nell'interesse esclusivo delle giovani generazioni. Grazie