

ATTI del
CONVEGNO NAZIONALE
"Carriera degli insegnanti per il nuovo governo delle Scuole "

Martedì 5 maggio 2009- ore 15,30
Sala delle Conferenze di Palazzo Marini-
Camera dei deputati Via del Pozzetto 158, Roma

*Si è svolto il 5 maggio a Roma, a Palazzo Marini, il convegno nazionale, organizzato da ANP, APEF e Diesse su "Carriera degli insegnanti per il nuovo governo delle scuole".
Si riporta la sintesi degli interventi dei relatori intervenuti.*

INTERVENTI

*Il testo integrale dell'intervento del **Presidente dell'A.P.E.F. Paola Tonna** è riportato in forma integrale sul sito dell'associazione, alla sez. Convegni.*

Fabrizio Foschi, presidente Diesse

Diesse approva la professionalizzazione della docenza. Fino a poco tempo fa carriera e docente apparivano in contraddizione, perché la stessa componente docente avvertiva questa antitesi. Il docente era concepito come docente accogliente ed accompagnatore degli alunni. Non c'era il bisogno di una carriera nella funzione unica del docente, come definita dal contratto e come tale non prevedeva alcuna articolazione.

Che cosa è cambiato, oggi, per cui si è arrivati a parlare di carriera?

Cambia la soggettività del docente in relazione a tre fattori:

- il cambiamento della realtà degli alunni/famiglie, presenza di alunni stranieri, il disagio giovanile e le eccellenze da valorizzare e spesso dimenticate il tutto in una realtà territoriale fortemente diversificata;
- assunzione di responsabilità da parte del docente in classe; persistono ancora delle frange con mentalità impiegatizia;
- risposta culturale al bisogno. Mettere gli alunni in grado di essere loro stessi soggetti. La scuola deve ritornare ad essere luogo di cultura. Per molti docenti insegnare è una proposta educativa, non definibile per legge.

Gli insegnanti oggi stanno accettando la carriera perché essa può costituire strumento per una maggiore credibilità sociale e la accettano per necessità oggettive quali la continua riflessione sull'attività didattica, senza cui è impossibile insegnare e questo implica tempo ed energie, riflessione sul compito, seguire insegnanti che possono formare altri insegnanti, formare reti, mettersi in rapporto tra insegnanti per condividere e mettere in comune il patrimonio esperienziale per diffondere le buone pratiche.

Alessandro Pajno, Consigliere di Stato

La carriera degli insegnanti non può essere vista al di fuori dell'organizzazione dell'Istituzione scolastica. Secondo Saverio Giannini il sistema istituzionale si articola su tre elementi: la funzione

pubblica, l'organizzazione e le risorse umane e finanziarie. Funzioni e organizzazione non si possono separare.

Si può parlare di carriera se esiste un progetto di sistema d'istruzione che ci dica come deve funzionare il sistema e gli scopi e gli obiettivi che il sistema vuole raggiungere.

La grande questione in sospeso è quella dell'autonomia delle istituzioni scolastiche perché il modo in cui noi concepiamo, strutturiamo l'autonomia è strettamente legata al modo di concepire il ruolo la dimensione professionale degli insegnanti intesa anche come superamento dell'unità della figura stessa.

Parlare oggi di autonomia a distanza di dodici anni dalla legge 59/97 è difficile in senso oggettivo perché dalla fine degli anni novanta ad oggi è mancata una politica strategica di implementazione dell'autonomia ed in senso soggettivo perché proprio tra gli insegnanti si parlava di autonomia delle istituzioni scolastiche e si sono avute versioni diverse, aspettative diverse ed anche delusioni diverse.

Recuperare il senso dell'autonomia significa recuperare il progetto originario in una condizione nella quale l'attenzione a questo profilo non è stata adeguata alla qualità e quantità alla sfida che si coglieva. La mancata applicazione dell'autonomia nelle istituzioni scolastiche ha compromesso la ricerca di un tessuto comune sul sistema dell'autonomia perché c'è chi declina il sistema dell'autonomia solo su una questione di autonomia didattica, chi come autonomia finanziaria e chi come autonomia organizzativa, chi non la declina affatto per il sistema d'istruzione.

La partita non è chiusa.

Possiamo richiamare due significati di tipo politico istituzionale che il dibattito sull'autonomia istituzionale aveva negli anni novanta e poi due idee dell'autonomia che possono essere tratte dalla disciplina positiva che è stata tratta dalla disciplina positiva della L. 59/97.

Quando si fece la battaglia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche il significato dell'autonomia scaturiva dalla necessità di rispondere ad un problema di separazione, di autoreferenzialità del sistema d'istruzione rispetto al resto del sistema istituzionale.

Il sistema d'istruzione è un pezzo importante del sistema economico ed istituzionale del Paese, ma esso, spesso, non coopera non dialoga con il resto del sistema istituzionale. L'autonomia delle istituzioni scolastiche intendeva essere una risposta a questa domanda di collegamento tra mondo reale delle altre istituzioni e il mondo delle altre istituzioni scolastiche.

Il secondo significato era la scoperta anche nel sistema dell'istruzione del funzionamento complessivo del sistema. Qui si inseriscono le due idee fondamentali che si traggono dalla L. 59/97.

Oggi autonomia scolastica significa regola di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche ma anche regola di funzionamento dell'intero sistema d'istruzione. Il sistema di funzionamento delle autonomie scolastiche è un sistema di tipo orizzontale è un sistema in cui il principio organizzatore non è di tipo gerarchico dato da un'amministrazione che sta al centro e che manda i suoi indirizzi i suoi segnali ad un sistema di scuole intese come uffici periferici, ma un sistema orizzontale di scuole che si organizzano tra di loro e realizzano gli obiettivi che dal centro vengono indicati e che si valutano e si misurano per raggiungere gli obiettivi indicati. Questo sistema non può essere realizzato in pochi anni perché occorre realizzare un'architettura di sistema e nello stesso tempo realizzare una capacità educativa capace di formare questo sistema.

Ci sono delle difficoltà per realizzare tutto ciò, difficoltà istituzionali date dal fatto che ancora oggi il quadro organizzativo, il quadro giuridico, che esce fuori dalle norme primarie e dalle norme costituzionale non corrisponde al quadro organizzativo delle funzioni come è distribuito all'interno del Paese. Siamo ancora in un regime parziale di inattuazione del decentramento amministrativo realizzato con il D.Lvo 112/98, che prevedeva che tutte le funzioni legate all'accesso nel sistema delle scuole fosse trasferito alle scuole e agli enti locali, abbiamo un quadro che non corrisponde a ciò che è indicato dal nuovo Titolo V della Costituzione quadro più coerente con il disegno dell'autonomia ma che dovrebbe avere un'amministrazione scolastica legata alla organizzazione di indirizzi e programmi e non legata ad una gestione a catena di tipo gerarchico.

L'autonomia scolastica realizza pienamente il sistema delle altre autonomie, l'autonomia scolastica è un'autonomia funzionale ma suppone, come detto, un dialogo con le altre istituzioni.

Come se ne esce? Quale risposta dare?

La risposta sta nel riprendere il disegno originario dell'autonomia che prevedeva un sistema orizzontale con l'utilizzo di quelle competenze legislative e amministrative previste dal Titolo V della Costituzione e questo ci aiuta ad andare incontro alla questione degli insegnanti e del loro stato giuridico.

Se si guarda il quadro delle discipline della competenza legislativa statale si possono ritrovare una serie di clausole che consentono l'intervento legislativo proprio nei gangli fondamentali di questo sistema. Allo Stato spetta la competenza sulle norme generali sull'istruzione ed in queste rientrano l'insieme del sistema e il quadro dei diritti/doveri degli insegnanti. Le norme generali sono determinanti se si vuole parlare contemporaneamente di reclutamento, dell'organizzazione e della formazione.

Le competenze regionali sull'istruzione dicono che le Regioni hanno competenza concorrente sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Ora questa clausola significa che l'organizzazione del quadro generale compete allo Stato al quale riportare la carriera degli insegnanti.

Parlare di autonomia scolastica e carriera degli insegnanti significa anche parlare di collegamenti tra sistemi scolastici e sistemi non scolastici, si può avere una nuova dimensione professionale degli insegnanti nella misura in cui l'insegnante opera all'interno della scuola ma dialogando con il sistema istituzionale generale sviluppando una specifica professionalità, lo stesso dicasi per la dirigenza.

Quale è la scommessa istituzionale che si vuol fare? Vogliamo una struttura istituzionale tradizionale o un sistema a rete? Se si vuole un sistema a rete tra istituzioni scolastiche due sono le idee, una sul piano organizzativo una sul piano professionale.

Le scuole devono organizzarsi in un progetto, in un contesto, le reti di scuole si possono costituire spontaneamente o favorite dal contesto, e costituiranno il modello organizzativo nel quale calare la nuova professionalità degli insegnanti, sulle quali determinare gli organici.

Se vogliamo innalzare la qualità del sistema d'istruzione si deve operare nella direzione di collegamento tra il sistema d'istruzione e gli altri sistemi del Paese.

Claudio Gentili Direttore Education, Confindustria

Parlare di carriera degli insegnanti e di merito in un momento di crisi quale quello che stiamo attraversando non è banale, perché certe trasformazioni si fanno solo quando c'è una crisi e quindi quello che si prospettava solo come un mantra, fate solo tagli, può diventare in questa realtà una modalità di rivedere completamente le nostre abitudini, i nostri modi di guardare al bene pubblico scuola e al suo modello organizzativo.

La scuola ha bisogno di una nuova moralità, ma soprattutto ha bisogno di un disarmo multilaterale ideologico.

Due gli elementi da richiedere al Paese: la continuità nelle politiche scolastiche e la riparlamentarizzazione delle questioni scolastiche. La scuola è fuori dal parlamento, ma come si muove il parlamento? Questa è la domanda fondamentale. Se il parlamento sui temi scolastici fa prevalere la logica elettorale è meglio andare avanti per decreti, ma se invece il parlamento sui temi scolastici fa prevalere le idee dei parlamentari, le idee delle grandi formazioni politiche forse possiamo andare avanti.

Analizziamo uno schema sulle affinità di programma, presentati dal PD e dalla maggioranza, sui temi che stiamo trattando e sui quali le proposte convergono:

- portare a compimento l'autonomia della scuola,
- sviluppare il riconoscimento del merito. Noi abbiamo bisogno di meritofilia non di meritocrazia, noi abbiamo bisogno di ristudiare l'art. 34 della Costituzione, e trovare quei momenti di forte condivisione degli obiettivi anche con i sindacati per innovare con il consenso.

Il riconoscimento del merito può partire anche in via sperimentale:

- accrescere la libertà di scelta da parte dell'utenza;

- valutazione: si deve passare dallo statalismo acuto nel quale la scuola è come l'ultimo negozio, ad una comunità educativa, sul territorio, dotata di autonomia riconosciuta in base al principio di sussidiarietà;
- ridurre il peso ed il costo della burocrazia.

Quindi si possono affrontare i problemi senza bruciarsi, là dove si crea il consenso politico, per non ritrovarci a rispondere del depauperamento delle risorse intellettuali come accaduto nell'ultimo decennio con decine di *stop and go*.

TAVOLA ROTONDA

On.le Valentina Aprea, presidente della VII Commissione Cultura della Camera

Voglio esprimere un ringraziamento alle sigle organizzatrici del Convegno ed un richiamo particolare a Sandro Gigliotti, fondatore dell'APEF, che nel '94 scrisse il primo testo durante la XII Legislatura sulla questione che, oggi, si sta dibattendo. L'APEF, con Paola Tonna, continua ancora sulla sua strada.

Alcune riflessioni sull'iter della legge in discussione in Commissione Cultura. E' un lavoro lungo e faticoso ma si sta cercando di non trascurare nulla favorendo una discussione approfondita che non porti a trascurare nulla, cercando di sviluppare una nuova cultura dell'autonomia, della valutazione, del merito. Perché si è voluto iniziare la XVI Legislatura con una legge che ponesse una sfida al Parlamento, ma in sintonia con il Governo, che parlasse alla scuola, ai docenti e dirigenti, che riuscisse a dare nuova motivazione alla scuola in un momento in cui il Ministro Gelmini ha avuto il coraggio di determinare la svolta del merito, riproponendo quella autorevolezza, quel prestigio che si erano persi per una scelta di politica scolastica e anche per scelta di politiche istituzionali?

Cosa vogliamo realizzare? Di cosa stiamo parlando in Commissione Cultura?

Pensiamo che l'autonomia non debba accentuare l'isolamento delle scuole. Le scuole sono state, nel passato, a dover rendere conto solo all'amministrazione scolastica, quindi ad un referente distante, spesso distratto. Questo ha sviluppato, in molti casi, la tendenza alla autoreferenzialità che a sua volta ha favorito il distacco, l'incomprensione, della pubblica opinione rispetto al lavoro svolto dai docenti.

Autonomia deve poter significare nel nostro Paese, nelle nostre scuole, apertura alla domanda educativa sia dei singoli, ma anche, dei territori e degli enti locali.

Cosa si intende dire con ciò? Si deve lavorare per introdurre elementi di stampo liberale, elementi più efficaci di gestione, di governo delle istituzioni scolastiche, nelle scuole come nelle università, cambiare la *governance* della scuola favorendo anche lo sviluppo di fondazioni, prevedendo il superamento del valore legale del titolo di studio, almeno nelle università, favorire una concezione più moderna del diritto allo studio. In sintesi realizzare una vera sussidiarietà orizzontale, quindi un'offerta differenziata nel rispetto dei livelli di prestazione essenziali nazionali, cercando di creare dei percorsi più trasparenti di organizzazione e di pianificazione dei percorsi di studio dei nostri ragazzi. All'autonomia della scuola deve corrispondere una maggiore personalizzazione dei piani di studio. Sono due facce di una stessa medaglia con un unico obiettivo, quello di rendere le nostre scuole non solo dei luoghi facili per l'accesso allo studio ma per il successo dello studio. Dobbiamo puntare ad una scuola di qualità e per farlo bisogna prevedere un'organizzazione diversa dei piani di studio, organizzazione diversa del lavoro dei docenti e della podestà di tutti i soggetti.

La Commissione Cultura ha favorito molte audizioni, con vari soggetti primi fra tutti quelli della scuola, ai quali si sono chiesti pareri sull'autogoverno della scuola, ad esempio sulla possibilità di prevedere un'autonomia statutaria delle scuole, sulla possibilità di distinguere tra organi di governo di indirizzo, organi tecnici, organi di partecipazione e di consigli di indirizzo aperti a rappresentanze esterne alle istituzioni scolastiche, facenti parte della committenza reale delle scuole stesse sul

territorio. Per gli organi di valutazione, lasciati alle scuole e fatto salvo l'obbligo di prevedere il nucleo di valutazione interno che si pone come interfaccia con il sistema nazionale di valutazione perché altrimenti non si potrebbe ragionare sulla valutazione.

Per l'autonomia finanziaria, prevista nel PDL 953, si rimanda al governo l'intenzione di lasciare questo tema nella legge, con un riferimento ad un nuovo sistema di finanziamento delle scuole per quota capitaria e quindi un indirizzo forte al governo ad agire per una vera decentralizzazione che porti finanziamenti dal basso e non più dall'alto.

Ultima, ma non meno importante, è la questione dello stato giuridico dei docenti ed i livelli di carriera. C'è bisogno di definire una volta per tutte una contrattazione, in cui inserire l'articolazione della carriera docente articolata su tre livelli: iniziale, ordinario, esperto. La legge, questa legge, deve semplificare il lavoro delle scuole e l'organizzazione dei docenti. La legge mentre introduce nuove forme di organizzazione del lavoro dei docenti e di premialità, rafforza l'autonomia e quindi delegifica. Ecco perché si ha bisogno di autonomia statutaria e non di indicare organi obbligatori, si devono indicare livelli di professionalità e non che cosa deve corrispondere a quei livelli di professionalità.

La legge deve essere una legge di principi di norme generali, snella, flessibile che poi sarà arricchita ed attuata attraverso gli indirizzi del governo ma soprattutto darà i frutti migliori attraverso l'intelligenza delle nostre scuole nelle figure che le compongono. Dalla legge sarà stralciata la parte sulla formazione iniziale, mentre il reclutamento rimane insito nel progetto di legge a rafforzamento dell'autonomia.

Senatore Antonio Rusconi, (PD) VII Commissione Istruzione

Che risposta dalla politica?

Ci sono dei dati condivisi: la professione docente è il nodo centrale insieme al reclutamento degli insegnanti, insieme concorrono ad elevare la qualità del sistema d'istruzione.

Nel mondo della scuola non è passato il principio della premialità e del merito, ma con l'attuazione del federalismo si potrà puntare ad avere: dirigenti più responsabili e capaci di prendere decisioni, insegnanti più motivati e realizzati. Ai sindacati si chiede di portare avanti la qualità della scuola.

La questione docente deve essere al centro di ogni riforma e la politica deve avere il coraggio di investire nella scuola.

Senatore Franco Ascutti (PDL) VII Commissione Istruzione

Sono anni che si parla di meritocrazia nella scuola, da quando in maniera improvvida qualche anno fa venne stracciato il legame che legava la scuola superiore al mondo universitario, il famoso parametro 443. Prima dell'avvento dei sindacati nel mondo della scuola c'era una specie di valutazione, c'erano delle scadenze che consentivano il passaggio dei docenti da un grado all'altro dell'istruzione fino all'università ed il parametro 443 era l'ultimo del liceo ed il primo dell'ordinario. Il parametro era il legame, il cordone ombelicale.

Il sindacato che non poteva appropriarsi di tutto il mondo dell'istruzione italiana, tagliò il cordone lasciando l'università a se stante, perché era più difficile prenderne possesso, e con il pensiero unico della docenza siamo arrivati ad una situazione dove il merito non esiste più. L'ugualitarismo a tutti i costi ci porta a rivedere questa situazione.

Oggi c'è più disponibilità da parte del mondo dell'università, da parte della scuola, ed anche da parte del mondo sindacale.

Il momento è arrivato perché, forse, si è giunti alla fine della china, dobbiamo recuperare quella dignità che i docenti una volta avevano.

La scuola, attualmente, ha un corpo docente significativamente qualificato ma stanco, disamorato, che non possiede più la dignità di un tempo verso la società, viene sommerso da questioni che poco hanno a che fare con l'insegnamento ed infine la rincorsa al progettificio.

Oggi in Parlamento c'è un disegno di legge che pone il problema, discutiamone.

Abbandoniamo la paura di parlare di meritocrazia.

Bisogna far sì che i giovani ritornino a considerare la professione docente come La Professione.

Quale è oggi il rapporto tra docente e discente? se non esiste più gerarchia, se non esiste più un rapporto di sudditanza, che insegnanti pensiamo di essere? Questo Paese che insegnanti vuole? Dobbiamo essere in grado di creare le condizioni per cui gli insegnanti validi siano gratificati e non dobbiamo spaventarci di essere giudicati. Poi si entrerà nel merito su cosa vale di più, sulle questioni tecniche discuteremo analizzeremo ciò che vale di più di altro.

Iniziamo a fare qualcosa perché qualcosa è meglio che il nulla.

Giorgio Rembado, presidente ANP

Tutti abbiamo una grande consapevolezza delle criticità che oggi colpiscono la nostra scuola e cosa ancor più grave è che persistono da qualche decennio. Risulta quindi stupefacente che di fronte ad un'innovazione, che sostanzialmente è bloccata da criticità assolutamente note che portano all'insoddisfazione di tutte le componenti, famiglie e componenti professionali della scuola, ci siano una serie di nicchie di resistenza che sono realmente preoccupanti. Quali sono le sacche di resistenza che dobbiamo realmente contrastare? Avendo seguito l'iter degli atti parlamentari, anche attraverso le audizioni in VII Commissione Cultura, si può fare una sintesi di questo tipo:

- no alla carriera perché rischia di gerarchizzare, no alla riforma degli organi collegiali perché rappresenta un pericolo di aziendalizzazione, no alle fondazioni perché rappresentano un pericolo di privatizzazione, no alla quota capitaria perché c'è un pericolo di competizione tra le scuole.

E' sicuramente una sintesi esasperata ma è un elemento con il quale dobbiamo non confrontarci ma scontrarci.

Non si può più rimandare il confronto, non possiamo più permetterci di essere bloccati da queste nicchie di resistenza passiva.

La stagione degli allarmismi, dei pericoli, è durata troppo a lungo e per troppo tempo ha bloccato il nostro sistema scolastico.

Sapendo che il conflitto, che un tempo si sarebbe chiamato ideologico e che non è più tra destra e sinistra, è tra un blocco conservatore e un blocco dell'innovazione, con elementi trasversali in entrambi gli schieramenti, bisogna fare una scelta di campo, schierandosi, ovviamente con l'innovazione ponendo la necessaria attenzione a tre punti di riferimento: il principio meritocratico, l'attuazione dell'autonomia scolastica, la qualità dell'istruzione per tutti.

Il PDL 953 rappresenta un'integrazione al quadro ordinamentale autonomistico di particolare rilievo anche per dare una coerenza dell'autonomia, al sistema degli organi collegiali di governo della scuola (ancorati al '74), alla valorizzazione professionale dei docenti e alla introduzione di un sistema di valutazione per tutti.

Concludendo richiedo al Ministro e al governo che Lei rappresenta il pieno appoggio alla più rapida approvazione di questa proposta di legge.

CONCLUSIONI

On. Le Maria Stella Gelmini, Ministro dell'Istruzione

La risposta alla richiesta del presidente Rembado non può che essere positiva anche se con qualche non sfuggono all'analisi le difficoltà e le complessità legate a questo tema. Però su un punto non si può transigere: la scuola non può più permettersi di perdere ulteriore tempo e la politica ha il compito di dare delle risposte.

Mai come in questo caso è auspicabile un clima *bi-partisan* sul metodo, considerando che il PDL 953 presenta molte similitudini con i progetti di legge presentati dall'opposizione. In questo momento si fa un appello alla chiarezza e al senso di responsabilità. La scuola ha bisogno di riforme ma soprattutto di stabilità e quindi è bene che sia il Parlamento ad affrontare questo tema e ad addivenire all'approvazione di una legge che sia la risultanza dei contributi sia della maggioranza sia dell'opposizione.

Bisogna fare attenzione ai facili ottimismo considerando che l'approccio è spesso ideologico ed è più facile cadere in un clima di contrapposizione. Il Governo è fortemente convinto che la strada debba essere quella del riformismo e non della difesa ad oltranza.

Questa riforma necessita di un'ampia concertazione, di un'ampia condivisione ma si deve arrivare in fondo.

L'opposizione si deve aprire ad un confronto su un piano di verità non su un piano di suggestione perché altrimenti il confronto politico si interrompe.

La politica deve fare la sua parte però il mondo della scuola non può rimanere inerme e pensare di non essere coinvolto in questo cambiamento perché conteranno molto, sui tempi della politica sulla possibilità di arrivare in porto della riforma, il convincimento il punto di vista il pensiero dei protagonisti della scuola.

Proprio a questi si chiede uno sforzo di divulgazione, di comunicazione, di informazione della proposta, di coinvolgimento ed anche di emendamento perché la proposta non è una proposta chiusa come non lo sono gli altri disegni di legge.

La scuola può contribuire non poco perché almeno le tematiche siano individuate come le priorità.

E' a partire dalla scuola che si può cambiare e per fare questo è necessario un grande gioco di squadra.

a cura di Lucia Fioravanti