

“ Le tre anomalie italiane: formazione iniziale, carriera, rappresentanza professionale “

**Intervento al Convegno “*Docenti professionisti: i requisiti per un profilo europeo*”
Milano, 27 Aprile '04 – EXPO DELL'EDUCAZIONE E DEL LAVORO -**

*Paola TONNA**

Le recenti “pagelle” internazionali dei vari sistemi istruzione collocano, come è noto, l'Italia in una situazione decisamente poco brillante (secondo il rapporto OCSE-PISA, i nostri studenti sono al 20° posto per abilità linguistiche e al 23° per quelle matematiche e scientifiche). Questo fatto è tanto più grave in quanto rappresenta un trend negativo da una situazione di partenza che vedeva la scuola italiana fino a pochi anni fa, in alcuni ordini, in una situazione addirittura di eccellenza. Anche sul piano della dispersione scolastica le nostre medie di abbandoni sono tra le più elevate della U.E. Come recentemente denunciato anche dal Ministro Moratti, il tasso di abbandoni in Italia si attesta sul 30% con punte del 50% nel Nord- Est. Siamo attualmente di circa 10 punti percentuali sopra la media UE (19%) e di ben 20 punti sotto il traguardo europeo del 90% di raggiungimento di un diploma secondario, che gli stati membri si sono impegnati, alla Conferenza di Lisbona, a raggiungere entro il 2010.

Con tutta evidenza si possono ascrivere questi deludenti risultati all'inadeguatezza del nostro sistema istruzione e quindi al suo ritardo nel riformarlo.

Infatti l'Italia è stato uno degli ultimi paesi europei (la legge 59 è del '97) a riformare in senso autonomistico il proprio sistema istruzione, in ritardo di almeno quindici anni anche rispetto ad altri Paesi a forte impostazione statalista, che hanno avviato il processo nei primi anni '80. E c'è da aggiungere che l'autonomia sembra, almeno formalmente, essere l'unica riforma che abbia goduto di un consenso politico trasversale, dal dopoguerra ad oggi.

E' evidente che solo con il completamento della Riforma degli Ordinamenti, attraverso i regolamenti attuativi, anche l'Autonomia, che è la vera riforma di sistema, potrà realizzarsi.

Tuttavia, gli aspetti legislativi a cui nel nostro paese si è finora messo mano rappresentano solo l'architettura del sistema e la riforma sarà destinata a rimanere incompiuta **se il legislatore non sarà in grado di realizzare quel sistema di coerenze tra i cambiamenti imposti dalla scuola riformata e l'organizzazione del lavoro, della formazione iniziale e in itinere, della declinazione delle competenze e dei profili professionali di quanti poi dovranno attuare la riforma e cioè gli insegnanti.**

Certamente credo di essere in tema con lo spirito di questa manifestazione, che si è aperta stamattina proprio sul tema del capitale umano, su cui hanno posto l'accento gli indirizzi programmatici di numerosi stati membri della UE. Infatti se è vero che la “questione docente” è un problema europeo nel senso che la professione docente perde prestigio, i migliori abbandonano, sale l'età media, c'è una scarsissima mobilità professionale è pur vero che si è concordemente ipotizzato di aggredire il problema valorizzando la professionalizzazione dell'insegnamento con tutto quello che ne consegue

Purtroppo da questa angolazione del problema, il ritardo del nostro paese verso un'armonizzazione con il resto d'Europa in termini di costruzione dei requisiti del docente professionista,

non è in ritardo di 15 anni ma sembra esserlo di 15 secoli.

Questo ritardo, a mio avviso, si sostanzia in quelle che non esito a definire le **tre anomalie italiane**: la formazione iniziale degli insegnanti, la loro carriera e le loro forme di rappresentanza. E si determina a causa di una evidente discrasia tra il buon livello dei dibattiti in corso, alcune scelte del legislatore e la volontà "politica" di realizzarle.

Prendiamo ad esempio la prima delle anomalie indicate, quella della

La formazione iniziale dei docenti

La questione è di fondamentale importanza per un corretto approccio all'insegnamento che rivaluti la professione docente e perché crediamo che un **insegnante professionista di qualità** non possa che costruirsi dalle "origini".

Analizziamo brevemente come è stata affrontata nel nostro Paese la Formazione iniziale degli insegnanti.

Fino agli anni '90 l'Italia non si è posta il problema di una formazione specifica per l'insegnamento: la via concorsuale ordinaria, più spesso riservata (se non *ope legis*) è sempre stata ritenuta, a differenza della maggioranza dei Paesi europei, sufficiente per accedere alla professione, confondendo con ciò il reclutamento con la formazione specifica.

Questa anomalia, tutta italiana è stata solo formalmente risolta nel '90 con la L.341 che ha dovuto attendere però fino al '98 per essere attuata, mediante l'istituzione presso le università, e non senza resistenze iniziali da parte del mondo universitario, delle SSIS e dei corsi di laurea per i maestri. Il corollario di provvedimenti legislativi che ne è poi seguito, come l'esame finale reso abilitante (L.240/'00) e l'attribuzione di 30 punti (D.M.248/2001) nelle graduatorie permanenti, doveva rappresentare la motivazione per far accedere i neolaureati alle Scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario e vedere riconosciuta e in qualche modo garantita la loro preparazione specifica. Tali dispositivi ribaltavano così, finalmente, la logica dell'Amministrazione, basata fino ad allora su una priorità **solo cronologica**, di anzianità nel reclutamento degli insegnanti, in una logica che privilegiasse una **formazione specifica di qualità** nello spirito della 341/'90. Del resto questo è lo stesso criterio inserito dal Legislatore nella legge di Riforma, che prevede, all'art.5, che *"la formazione iniziale degli insegnanti si svolga nelle Università presso i corsi di laurea specialistica, a numero programmato, con attività di tirocinio e subordinatamente al possesso di requisiti"*.

Quanto avvenuto dopo, purtroppo, è storia nota: la reazione dei precari storici cavalcata dai Sindacati ha fatto sì che il governo, smentendo nei fatti il principio di cui sopra, già affermato per via legislativa, riequilibrasse la situazione attribuendo ai precari per anzianità i famosi 18 punti (D.M. 40/'03) nelle graduatorie per il reclutamento, definiti successivamente *"privi di basi logiche e normative"* da vari TAR e dal Consiglio di Stato. Quindi, per poter aggirare i pronunciamenti della giustizia amministrativa, è stato elaborato dalla Commissione Istruzione del Senato un DL, il 2529, i cui contenuti sono poi stati trasferiti in un Decreto legge il 2 Aprile scorso, per poter rapidamente procedere alla formazione delle graduatorie per l'accesso all'insegnamento, che si prefigura però come **l'ennesima sanatoria**, prima che vada in porto il Decreto attuativo sulla formazione iniziale della Legge di Riforma Moratti.

Se la giusta valorizzazione di chi si iscrive alle SSIS viene meno, perché mai chi vorrà accedere all'insegnamento dovrebbe essere indotto a specializzarsi piuttosto che maturare punteggio con le

supplenze? Inoltre, la riduzione di 2/3 del voto finale di qualsiasi titolo di accesso, contenuta nel Decreto, **penalizza il merito**, in spregio ad un principio valido in qualsiasi realtà lavorativa e che dovrebbe esserlo tanto più per l'insegnamento, che è quello di selezionare i migliori.

Va senza dubbio tenuto presente che la differenza tra noi e la UE sta nella differenza abissale dei numeri degli aspiranti ad insegnare (400.000 circa da noi) e le graduatorie sguarnite, per lo più nelle materie scientifiche, in molti paesi della UE. Purtroppo siamo arrivati a questa situazione in Italia per effetto di politiche scolastiche fortemente dipendenti dal consenso sindacale che ha tutto l'interesse a mantenere il precariato come un vivaio di consensi. A questo punto mi viene da citare Sandro Gigliotti quando sosteneva che se gli aspiranti ad un qualsiasi posto di lavoro sono troppi è segno evidente che non esiste un criterio di selezione idoneo. Indubbiamente, in futuro, la laurea specialistica finalizzata all'insegnamento avrà certamente l'effetto di "mirare" e quindi ridurre spontaneamente gli accessi alla professione.

Quindi, se pure v'è una "fase transitoria" da gestire, va tuttavia trovato un **punto di discontinuità** con il passato in modo da armonizzare le nostre problematiche con quelle europee, nella speranza che si addivenga ad una *ratio* che non riduca la Formazione dei docenti e il relativo reclutamento al rango di politiche dell'occupazione, ma guardi prioritariamente alla qualità del nostro sistema istruzione che, come abbiamo detto all'inizio, è già abbastanza depresso. Operare in questa direzione vorrebbe dire istituire, nella fase transitoria, almeno una **riserva di posti** (25% ?) per gli unici aspiranti docenti con una formazione specifica per insegnare e non solo per diritto di anzianità.

Inoltre se il quasi totale ricambio della categoria docente che si realizzerà entro pochi anni, dal momento che coerentemente con la massiccia immissione di circa 600.000 insegnanti alla fine degli anni '70 entro i 2010 ci sarà il relativo turn-over, non avverrà attraverso nuove leve di docenti formati, specializzati e ritenuti idonei ad insegnare, rinunciando tout-court al criterio ispiratore della qualità e dell'eccellenza, si sarà persa l'occasione sia di riformare il sistema istruzione, che poggia non solo e non tanto sulle architetture di sistema quanto sulla idonea preparazione degli uomini che devono realizzarle, sia quella di risolvere una volta per tutte quello che è un obbrobrio per la categoria docente e per l'intero Paese: il precariato.

La speranza, in questo senso, è che l'art.5 della Legge di Riforma, con il suo decreto attuativo, possa passare finalmente indenne agli assalti di quelli che Claudio Gentili opportunamente chiama, citando M.me Allegre, i Dinosauri sindacali e delle forze più conservatrici della società che sono trasversali agli schieramenti politici.

La carriera

La questione della carriera e di un nuovo stato giuridico degli insegnanti presenta in Italia elementi di ancora maggiore gravità, in termini di ritardo, rispetto alla questione della Formazione iniziale. Senza ricordare per l'ennesima volta la Raccomandazione dell'UNESCO che si poneva, già nel lontano '66, il problema di individuare i requisiti per una PROFESSIONALIZZAZIONE degli insegnanti, cito il più recente Consiglio Europeo svoltosi a Barcellona nel 2002 che si è posto l'obiettivo, di " *ridurre gli ostacoli normativi al riconoscimento professionale degli insegnanti al fine di promuoverne una dimensione europea*" entro il 2010.

Cronologicamente la svolta legislativa dell'autonomia, attuata nel '97 con la L.59, era stata oggetto di un lungo e vivace dibattito fin dai primi anni '90, oltre che di varie iniziative di sperimentazione

con cui, ricordo, Il Ministro Berlinguer voleva diffondere la “Cultura dell’autonomia”. A questo proposito se ci si prende la briga di andare a leggere gli Atti di indirizzo del Governo all’Aran per la trattativa del primo Contratto dopo la privatizzazione del ’93 e per i successivi due contratti (’95, ’99, 2003), si legge opportunamente *“della necessità di una nuova definizione dei profili professionali, finalizzati all’esito positivo del processo di insegnamento/apprendimento, nonché all’esigenza di una più arricchita professionalità in relazione alla maggiore complessità dei compiti richiesti dalla nuova organizzazione dell’offerta didattica prevista dall’Autonomia”*.(Fonte Aran)

Quindi, l’**anomalia** di questa situazione è che il Governo, anzi i Governi di diverse aree politiche succedutisi, sembrano comprendere che nel passaggio dalla rigidità della scuola centralista alla flessibilità di quella autonoma, c’è di mezzo una **rivoluzione nel lavoro** degli insegnanti. (E’ chiaro che nelle intenzioni del Legislatore il cuore, il nocciolo dell’autonomia è l’autonomia didattica che si sostanzia in una progettazione dei piani di studio, in una personalizzazione dei percorsi, come pure suggerito dalla L.53, nella scelta dei nuclei fondanti delle discipline in sostituzione dei programmi, che portano nella dimensione professionale docente il superamento del rapporto d’aula per un suo allargamento verso una dimensione collegiale di team, di ricerca, di condivisione di una cultura della valutazione, senza la quale l’autonomia diventerebbe solo *deregulation*).

Eppure, nonostante tutti i governi abbiano compreso che c’è la necessità di un cambiamento (dichiarato nei programmi elettorali e ribadito ad ogni occasione pubblica) che deve portare a costruire figure professionali idonee, da formare, per gestire la scuola riformata, e dall’altra nella UE, (come recentemente mostrato da un rapporto Euridyce sulle condizioni di servizio di insegnanti della secondaria superiore di I° in 30 Paesi europei), esistono già forme di carriera e forme di valutazione che introducono una rottura della uniformità di una condizione professionale e quindi di una conseguente valorizzazione del merito, ebbene, sul piano pratico, nulla è ancora cambiato: **l’insegnante “nuovo” è ancora da costruire.**

Mentre la Legislazione va avanti sul piano delle architetture di sistema, l’insegnante italiano rimane ancorato ad uno stato giuridico vecchio di 30 anni, in una dimensione impiegatizia, appiattita e priva di possibilità di riconoscimenti di merito professionale e funzionale: insomma legato ad una concezione di scuola ormai socialmente e normativamente superata.

Le cause, per chi si occupa di scuola sono note: esiste una prassi, in atto dal processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico con D.l.s. 29/93, per cui la gestione del personale della scuola è stata affidata dal potere politico al Sindacato, anche dal punto di vista della definizione delle funzioni, dello stato giuridico che pur attengono a quelle “norme generali” che insieme al *reclutamento del personale, alla definizione degli Ordinamenti, alla valutazione del sistema istruzione*, la nostra Costituzione, riformata recentemente, attribuisce in maniera esclusiva allo Stato proprio per garantire la tenuta di tutto il sistema istruzione. Se si vuole uscire da questa **impasse deve essere il Parlamento a riappropriarsene** sia perché la funzione docente si fonda sul principio costituzionale della libertà d’insegnamento, sia perché gli insegnanti, nonostante la privatizzazione del rapporto di lavoro, restano dipendenti pubblici.

Una politica miope ha portato quindi la categoria verso una demotivazione diffusa, ma soprattutto la mancata aderenza dei Contratti alle nuove responsabilità e competenze, rende impossibile gestire compiutamente i processi di Riforma in atto.

Né, del resto, la presentazione in Parlamento di **due DDL riguardanti la definizione di un nuovo Stato giuridico degli insegnanti**, risalente ormai a 10 mesi fa, ci fa essere, purtroppo, ottimisti. Che avessero, stante l’analisi fatta finora, un percorso in salita non era difficile prevederlo: le forze

sindacali conservatrici hanno addirittura evocato il fantasma di un attentato alla democrazia contro un Parlamento che ha la pretesa, “addirittura”, di legiferare sullo stato giuridico degli insegnanti così come ha fatto per altre categorie professionali pubbliche. E pure l’unico sindacato di soli docenti, che affonda anch’esso nella solita appiattita ottica di mantenimento dell’insegnante-massa, liquida l’opportunità delle carriere come subdolo artificio del Governo per attuare una logica di risparmi.

Quello che ci induce al pessimismo è il perdurare di quell’atteggiamento di discrasia da parte chi ha responsabilità di Governo che, di fronte a questa offensiva, continua a prendere tempo: l’iter parlamentare dei DDL va a rilento in modo da consentire ad una ennesima Commissione Sindacati – Ministero - Aran di elaborare, in chiara quanto incongrua contrapposizione con il legislatore, quanto sibillantemente scritto nel CCNL ovvero: “ *le soluzioni possibili,.....qualora sussistano le relative risorse.....di meccanismi di carriera professionale per i docenti*” .

Com’è noto e com’era prevedibile, questa commissione che doveva, per legge, concludere i lavori entro il dicembre 2003 (art. 22 del CCNL 2002-2005), non ha ancora, ad oggi, prodotto nulla ma rimanda di mese in mese la stesura del solito documento “di massima”.....

La rappresentanza professionale

Le aporie che ho evidenziato fin qui ci portano abbastanza facilmente, attraverso una relazione di causa-effetto, verso la terza evidente anomalia italiana nel panorama dell’istruzione, ovvero il fatto che in questo Paese è pressochè inesistente l’ambito della rappresentanza professionale dei docenti, ambito impropriamente usurpato, in tutte le funzioni, dai sindacati di comparto.

Infatti se la professionalizzazione, come opportunamente suggerito dal Documento della Commissione istituita dal Ministro Moratti sul Codice deontologico nel 2001, riguarda i tre ambiti: LEGISLATIVO, PROFESSIONALE E CONTRATTUALE, è solo quest’ultimo che compete al sindacato, **mentre i primi due vanno demandati agli Organismi che gli sono propri: il Parlamento e ad Organismi professionali dei docenti**, indipendenti dall’Amministrazione.

Per sanare tutte le anomalie di cui s’è finora parlato bisognerebbe pertanto, quanto prima, ricondurre la questione della professionalità docente nei suoi giusti ambiti:

All’ambito legislativo la definizione dello **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.

All’ambito professionale: la definizione degli **standard professionali** e al pari delle altre professioni la definizione di un **codice deontologico**, e la creazione e gestione eventuale di **Albi professionali** a cui devono essere iscritti tutti gli insegnanti che intendono esercitare nelle scuole del sistema pubblico integrato.

All’ambito contrattuale: la definizione degli orari di lavoro, della mobilità, della retribuzione, etc.

A questo punto non posso che evidenziare l’ennesima **discrasia**: come mai dopo che il Ministero ha avviato questa virtuosa Commissione, il suo Documento con le preziose indicazioni si è poi dissolto nei meandri di Viale Trastevere?

La mancanza di una idonea dimensione professionale continua a far perdurare quello che più che una anomalia definirei un assurdo e cioè l’impossibilità a che gli insegnanti, unici professionisti in tutto il comparto pubblico, abbiano un’area di contrattazione autonoma, per l’opposizione dichiarata degli

apparati sindacali, ma anche a causa della mancata determinazione dei politici, nonostante le affermazioni di principio (ricordo, a questo proposito le dichiarazioni del Ministro Moratti nel suo primo discorso alla Camera nel Luglio del 2001). L'area contrattuale unificata, che tanto demagogicamente quanto impropriamente impedisce una idonea valorizzazione professionale dei docenti rispetto agli amministrativi e agli esecutivi della scuola, ha prodotto comunque dei **mostri**, come un aggiornamento obbligatorio per tutti, dall'ausiliario al Preside (nel CCNL del '95), le funzioni obiettivo per docenti ed ATA (in quello del '99), e le Rappresentanze Sindacali Unitarie nelle scuole. Anche questo, è un **caso unico in tutto il pubblico impiego**, in virtù del quale docenti, amministrativi e bidelli sono tutti insieme a trattare - e tutti incongruamente rispetto alle loro specifiche competenze - materie di tutti.

Pertanto, nella scuola italiana, in luogo di un auspicato quanto necessario inquadramento dei docenti in una dimensione professionale, come ipotizzato in Europa, con "strumenti" propri dei professionisti, li si è spinti invece verso una **sindacalizzazione esasperata**, tipica appunto delle categorie operaie e impiegatizie, contrapponendo RSU che stanno inglobando progressivamente, ad ogni rinnovo contrattuale materie che sono di competenza degli organi professionali della scuola. Con il risultato che questa espropriazione riduce sempre più l'autorevolezza dei docenti come corpo professionale e dei loro già precari organismi collegiali di rappresentanza. Quanto all'efficienza di questo istituto, le RSU hanno costretto i docenti-sindacalisti ad una inevitabile dipendenza tutoriale dalle organizzazioni sindacali e ad un'attività totalizzante di tipo micro-sindacale, sottraendo importanti energie al dibattito professionale - didattico e contribuendo così a una vera mutazione genetica dello spirito e della stessa "ragione sociale" delle nostre istituzioni educative.

Nel nostro Paese c'è dunque la necessità urgente di riportare il dibattito sulla **dimensione professionale docente**, fuori dalle problematiche esclusivamente rivendicative e conflittuali, connotate da un approccio, ormai sedimentato, di una logica impiegatizia di contrapposizione tra datore di lavoro e dipendente. Non si è ancora recepito che la scuola autonoma può funzionare solo con un'azione sinergica tra una *leadership* professionale dei docenti e i capi di Istituto.

Sono gli insegnanti stessi che dovrebbero, come gli altri professionisti, abbandonare il loro congenito meccanismo di delega ai sindacati e riappropriarsi delle loro strategie di rappresentanza, prediligere una dimensione associativa che **"valorizzi" la loro dimensione lavorativa e non li "tuteli" da essa**. Diversamente sarà difficile il riscatto professionale della categoria e con esso verrà smarrita l'opportunità di riconquista di un prestigio sociale in linea con un profilo europeo, offerta dal processo riformatore in atto.

Milano 27 Aprile 2004

Paola TONNA

*presidente A.P.E.F.

paolatonna@libero.it

www.apefassociazione.it