

Sul disegno di legge n.4091 “Statuto dei diritti degli insegnanti”

di Antonio Porcu

Una prima, rapida, lettura del testo del disegno di legge unificato n.4091 “Statuto degli insegnanti”, consente alcune considerazioni che sottopongo all’attenzione dei colleghi.

Premetto che, a mio giudizio, l’impostazione generale risente del permanere di una concezione della professione docente “settoriale” e ristretta. Il disegno di legge infatti intende ridefinirla e regolamentarla esclusivamente in due ambiti di esercizio: la scuola per giovani generazioni (art. 1, comma 1, “La funzione docente quale funzione rivolta a contribuire allo sviluppo personale e culturale delle giovani generazioni”; in secondo luogo, nel quadro del “sistema nazionale di istruzione e formazione” (art. 2, comma 1: “Lo statuto degli insegnanti del sistema nazionale di istruzione e di formazione è definito secondo i seguenti principi e criteri”). E’ vero, e certamente molto positivo, che se ne impone l’estensione ai docenti di tutte le istituzioni del sistema, che, ricordiamolo, attualmente è costituito dalle scuole di Stato, da quelle paritarie e da quelle pareggiate o legalmente riconosciute, **ma resta il limite di fondo, costituito dalla mancata presa di coscienza della necessità di una regolamentazione generale della professione docente in relazione ai bisogni di istruzione e formazione presenti nel Paese**: bisogni che non si limitano affatto alle “giovani generazioni” né al “sistema nazionale di istruzione e formazione”. In sostanza siamo ancora lontani dalla configurazione di una figura professionale di docente che risponda ai vari e molteplici bisogni di istruzione-formazione del Paese: sembra dunque che in Italia si debba diventare docenti per prestare la propria attività professionale esclusivamente nelle strutture organizzate del sistema nazionale. Domandiamo: e tutte le altre numerose “occasioni” di insegnamento che si richiedono e si presentano al di fuori del sistema? Restano evidentemente abbandonate al mercato “selvaggio”, dove si propongono come insegnanti i più diversi soggetti, spesso senza alcun titolo certificato. Si tratta di un deficit ormai secolare nell’inquadramento generale della professione docente nell’ambito delle libere professioni intellettuali, che, a mio giudizio, deve essere invece il prius.

Detto di questa grave carenza, che discende da una mentalità difficile, oggi, da modificare, e che ovviamente condiziona tutta l’impostazione “settoriale e limitata” del testo del disegno di legge, veniamo agli obiettivi che esso si prefigge, cioè la configurazione legislativa della professione docente rivolta alle giovani generazioni nel quadro del sistema nazionale di istruzione e formazione., caratterizzato dall’autonomia. Il presupposto generale è che l’attuale stato giuridico sia irrimediabilmente obsoleto e, soprattutto, discenda da una concezione del docente come impiegato e burocrate: concezione configgente con un sistema scolastico basato sull’autonomia. E’ già positivo, di per sé, che si voglia intervenire legislativamente sulla materia della professionalità docente sottraendola alle pretese di regolamentazione meramente contrattuale tra le parti, e mi pare superfluo tornare sulle ragioni della necessità di questa soluzione, come anche su quelle, ovvie, che stanno alla base dell’opposizione del “fronte sindacale” ad essa, ma l’aspetto più innovativo è rappresentato senza dubbio dall’articolo 2-bis nel suo complesso,

intitolato “Articolazione della professione docente”, anche perché vi sono presenti, operandovi concretamente, tutti gli altri aspetti innovativi del disegno di legge. L’articolo prevede due novità decisive: 1) l’articolazione della professione docente in tre distinti livelli, così da configurare una CARRIERA, e 2) **l’assunzione dei docenti direttamente da parte delle scuole autonome**. Cominciamo da quest’ultima, a cui la prima è strettamente correlata.

Che una scuola autonoma, col suo autonomo piano dell’offerta formativa, tendenzialmente in concorrenza con altre, sia incompatibile con l’attribuzione “esterna” di docenti, sulla base di graduatorie generali “astratte” è evidente: ogni scuola deve poter assumere i docenti che hanno requisiti, e capacità professionali, coerenti con la sua organizzazione specifica sotto ogni punto di vista. Perciò il comma 4 stabilisce che “l’assunzione con contratto a tempo indeterminato al livello di docente iniziale avviene a seguito di procedure concorsuali [...] indette dalle singole istituzioni scolastiche o formative interessate”. Si definisce il quadro generale del concorso, la commissione giudicatrice, la procedura amministrativa, il sistema delle garanzie giurisdizionali. Ciò che desta perplessità è innanzitutto che si tratti di “procedure concorsuali per soli titoli, ivi compreso il titolo attestante il superamento positivo del periodo di tirocinio”. A parte che quest’ultima precisazione appare incongrua stante che il superamento stesso è condizione imprescindibile per l’iscrizione all’albo professionale, che a sua volta lo è per l’assunzione a tempo indeterminato, ci si chiede come un concorso per soli titoli possa effettivamente permettere l’accertamento della coerenza dei requisiti professionali di un docente alle esigenze della scuola autonoma che ha necessità di assumere. In mancanza di questo accertamento, l’obiettivo della norma viene vanificato. Trattandosi dell’aspetto che certamente è il più “sconvolgente” rispetto alla situazione attuale, e uno di quelli che susciteranno più opposizioni, occorre che le “assunzioni dirette” siano il più possibile “garantite” contro ogni forma di prevaricazione possibile: non solo nei confronti degli aspiranti alla assunzione, ma anche, e soprattutto, della scuola, la cui efficienza ed efficacia dipenderà proprio dalla “correttezza” nelle assunzioni stesse. Ciò si può conseguire in due modi: 1) obbligando le scuole ad un comportamento “virtuoso” nelle assunzioni, vale a dire facendo in modo che abbiano interesse ad assumere effettivamente i docenti più coerenti con il loro POF; 2) che la procedura concorsuale stessa consenta di individuarli.

Per il primo aspetto, è evidente che assume una funzione essenziale un sistema di valutazione delle scuole chiaro, trasparente e sanzionatorio, che obblighi in ogni caso a posporre “interessi particolari”, quali che essi siano, a quelli generali della scuola autonoma: in sostanza, la commissione concorsuale deve “rispondere” nel caso di assunzioni sbagliate: rispondere concretamente, e non solo per via giurisdizionale in seguito ai ricorsi per irregolarità procedurali degli esclusi, che possono adire il Pretore del lavoro territorialmente competente. Non basta neppure che l’attività della commissione giudicatrice sia sottoposta alla vigilanza e controllo da parte dell’Ufficio scolastico regionale, che necessariamente si limiterà al piano amministrativo. Ciò che è in gioco infatti è l’efficacia e l’efficienza concrete della scuola autonoma che ha proceduto a certe assunzioni e non ad altre.

Per il secondo aspetto, la procedura per soli titoli dovrebbe essere solamente preliminare, cioè di “scrematura preventiva degli aspiranti”. Ad essa dovrebbe seguire una serie di prove pratiche finalizzate alla verifica concreta dei requisiti degli aspiranti ad un ruolo professionale nella scuola che bandisce il concorso: prove che la commissione dovrebbe autonomamente predisporre.

“Ai fini dell’espletamento della procedura concorsuale, l’istituzione scolastica o formativa costituisce apposita Commissione giudicatrice presieduta da Dirigente responsabile dell’istituzione e composta dal DSGA, che funge da Segretario, e da tre docenti del 9° livello appartenente alla scuola.” Una commissione dunque formata da cinque membri,

con prevalenza numerica dei docenti, il che è un fatto senza dubbio positivo. Le perplessità che può suscitare la presenza del DSGA possono essere fugate riflettendo sulla sua nuova funzione nelle scuole autonome e che appunto la scelta del docente da assumere va inquadrata nei bisogni complessivi della scuola stessa, anche di quelli di cui il DSGA è specificamente titolare. Come si vede, tuttavia, la composizione della commissione è intrecciata con il problema della carriera dei docenti, stante che i tre membri docenti sono “docenti esperti”. Vediamo dunque questo aspetto.

Il disegno di legge prevede l'articolazione della professione docente in tre distinti livelli, la collocazione dei docenti nei quali *“non implica sovraordinazione gerarchica”*: 1) docente iniziale; 2) docente ordinario; 3) docente esperto. E' evidente il modello di riferimento: la distinzione dei docenti universitari in ricercatori, associati, ordinari. Si introduce così, anche nella scuola preuniversitaria, una differenziazione di carriera, che mette fine al calderone indifferenziato in cui i docenti attualmente si trovano: ci si aspetta, ovviamente, anche una sostanziosa differenziazione retributiva. Il passaggio da un livello all'altro non è automatico, con l'anzianità di servizio, ma concorsuale e a domanda. Infatti *“I livelli superiori a quello iniziale sono a numero programmato”*, vale a dire vi si accede con procedure concorsuali selettive sulla base del contingente prestabilito, ma **non prima di aver maturato almeno un quinquennio nel livello di appartenenza**. Questo significa che, nel caso più favorevole, un docente può divenire “docente esperto” dopo soli 10 anni di servizio: una prospettiva di carriera veramente eccezionale, che oltretutto sana l'anomalia tutta italiana di una progressione economica basata sulla sola anzianità di servizio. *“All'interno di ciascun livello professionale è disposta la progressione economica automatica per anzianità, secondo aumenti a cadenza biennale da quantificarsi in sede di contrattazione collettiva”*: vengono così ripristinati gli scatti biennali soppressi col contratto del 1995 a favore dei famosi gradoni. Aggiungiamo che è previsto anche un livello di inquadramento inferiore: solo per coloro che hanno conseguito la laurea specialistica e svolgono nelle scuole “specifiche attività di tirocinio ai fini dell'accesso all'albo nazionale dei docenti”, premessa a sua volta per l'assunzione come docenti iniziali, e per il periodo in cui sono assunti con contratto temporaneo di formazione lavoro da parte delle scuole.

La domanda che viene spontanea è su quali basi avviene la distribuzione sui tre livelli. Per il primo, docente “iniziale” non ci sono problemi: è il livello dei neoassunti con contratto a tempo indeterminato, salvo che un docente può restarvi anche per tutta la vita lavorativa! Infatti il passaggio al secondo livello, docente ordinario, *“avviene a domanda da parte dell'interessato, a seguito di selezione per soli titoli sul contingente di posti autorizzati per ciascuna classe di abilitazione”*. Cosa dovrebbe aver maturato un docente del primo livello per aspirare al secondo? *“La selezione avviene per via amministrativa attraverso la compilazione di graduatorie di istituto che tengano conto: a) della valutazione sulle competenze professionali effettuata da apposita Commissione permanente di valutazione della istituzione scolastica o formativa di titolarità; b) di apposita valutazione espressa dal dirigente dell'istituzione scolastica o formativa; c) dei crediti formativi posseduti e dei titoli professionali certificati. Responsabile della compilazione delle graduatorie è il DSGA. Alla selezione possono partecipare sia docenti interni, sia docenti provenienti da altre istituzioni scolastiche o formative.”*

Ovviamente le valutazioni dei punti a) e b) devono essere positive. Quanto al punto a), occorre tener presente che *“è disposta la valutazione periodica dell'attività docente per i livelli iniziale e ordinario, da effettuarsi con cadenza quadriennale”*. Essa è effettuata dalle scuole dove i docenti prestano servizio mediante un'apposita commissione permanente di valutazione, presieduta da un funzionario dell'Ufficio scolastico regionale appartenente alla carriera ispettiva, e composta dal Dirigente scolastico, da due docenti “esperti”, *da due genitori nel primo ciclo, da un genitore e un alunno nel secondo*, e da un rappresentante dell'organismo tecnico dei docenti. La valutazione verte su quattro aspetti della professione, elencati nel comma 3, lettere a, b, c, d. Poiché a questa commissione già

partecipa il Dirigente scolastico, c'è da chiedersi perché gli venga attribuita in oltre la facoltà di procedere ad una seconda valutazione tutta sua ai fini del passaggio di livello: se non si giustifica con la necessità di valutare aspetti professionali importanti che la Commissione di scuola non può prendere in considerazione, l'attribuzione di questa valutazione appare del tutto immotivata e dunque da cassare. Ma più in generale, tutta la valutazione deve essere meglio pensata e precisata, stante la sua rilevanza come meccanismo di incentivo ad un miglioramento professionale con importanti ricadute economiche: in particolare desta molte perplessità la presenza di genitori e, addirittura, di alunni nella commissione. Cosa dovrebbero rappresentare? Una specie di "vox populi"? Se infatti è, in generale, probabile che le capacità di un insegnante siano oggetto di valutazione "popolare", cioè da parte di genitori ed alunni delle scuole dove operano, al più dovrebbero essere gli alunni, e relativi genitori del docente, ad essere "giudici", non genericamente "genitori ed alunni della scuola". Ma è evidente che, se si vuol valorizzare, "la fama" di un insegnante occorre trovare qualche sistema più obiettivo per inserirla nella valutazione. Il disegno di legge stabilisce infine che "le modalità per la compilazione delle graduatorie sono definite nello statuto degli insegnanti di cui al precedente articolo 2". Ma in tale articolo non le ho trovate o saputo trovarle.

Più complesso il meccanismo di passaggio dal livello di docente "ordinario" a quello di docente "esperto", certamente perché si tratta del vertice della piramide di carriera, ma anche perché il docente esperto ha un ruolo più incisivo e specifico nell'ambito delle scuole. Oltre che essere l'unico a non sottostare alla valutazione quadriennale obbligatoria, solo per questo infatti si individuano "funzioni supplementari" precise. In sostanza, mentre la differenza tra il livello iniziale e quello ordinario sembra vertere su competenze strettamente professionali, quello tra quest'ultimo e l'esperto segna un salto di qualità. Infatti: "in particolare il docente esperto ha anche responsabilità in relazione ad attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente dei docenti, di coordinamento di dipartimenti o di gruppi di progetto, di valutazione interna ed esterna e di collaborazione col dirigente dell'istituzione scolastica e formativa." Non si capisce, proprio per questa ragione, perché anche l'esperto non sia soggetto a valutazione periodica. Forse la ragione è da individuarsi nella precisazione importantissima che "la valutazione non ha carattere sanzionatorio." Al massimo, infatti, può comportare "la sospensione TEMPORANEA della progressione economica (biennale) per anzianità, e questo solo in caso di esito gravemente negativo riferito alle lettere a) e b) del presente comma": cioè, si badi bene: a) efficacia dell'azione didattica e formativa; b) impegno professionale nella progettazione ed attuazione del piano dell'offerta formativa. Dunque se un insegnante risulta gravemente carente ("esito gravemente negativo") proprio nelle attività cuore della sua professione e del suo rapporto con una scuola l'unico effetto per lui è la sospensione, temporanea, degli scatti di anzianità! **Può cioè decidere di restare a vita nel livello primo o secondo in cui si trova, con lo scatto biennale di anzianità a cui è giunto, senza fare assolutamente nulla o quasi.** Se è poi giunto al terzo livello, non ha neppure la preoccupazione della valutazione "gravemente negativa" perché appunto non è sottoposto ad alcuna valutazione. E' evidente che questo sistema valutativo non va bene. Chi non fa il proprio dovere, o non è capace di farlo, semplicemente deve essere licenziato, anche se si può capire che il disegno di legge, con tutte le innovazioni che introduce, voglia tranquillizzare i docenti che, in sostanza, cambi ben poco nella loro condizione. Tuttavia, mi sembra evidente che un simile sistema non consentirà alle scuole autonome di funzionare in modo ottimale.

Il passaggio dal livello di docente "ordinario" a quello di "esperto" avviene di nuovo "a domanda" sul contingente di posti autorizzati per ciascuna classe di abilitazione, mediante formazione e concorso". Ma in questo caso le Commissioni giudicatrici sono permanenti e territoriali "per ogni ordine e grado", non di singola scuola, istituite dai dirigenti generali degli USR : ciascuna presieduta da un funzionario dell'ufficio della

carriera ispettiva, e composta da un dirigente amministrativo dell'Ufficio con funzioni di segretario e da tre docenti del 9° livello con almeno tre anni di anzianità. Come si vede, in questo caso, non compaiono nella commissione né genitori, né alunni. A noi sembra che tutto il meccanismo delle commissioni sia da rimeditare. Non sarebbe il caso, in generale, di valorizzare, in questa ottica, gli organismi tecnici rappresentativi previsti dall'art. 4 ? Previsti proprio "al fine di garantire l'autonomia professionale, la responsabilità e la partecipazione dei docenti alle decisioni sul sistema nazionale di istruzione e di formazione". Una delle loro funzioni, giusta il comma 1 dell'art. 6, è "stabilire gli standard professionali dei docenti" , provvedere " a redigere e a tenere aggiornato il codice deontologico" e intervenire "nei casi di mancato rispetto del codice stesso". E' chiaro che questi organismi hanno tutti i requisiti necessari e dunque potrebbe essere affidato appunto a questi il compito di stabilire i requisiti generali e specifici e le competenze necessarie per il passaggio da un livello all'altro e controllarle e certificarle, se effettivamente si intende, come si dovrebbe, farne ciò che si dichiara. In sostanza, essi prestabilirebbero i docenti qualificati per il secondo e il terzo livello, poi le scuole, per concorso interno li assumerebbero secondo le necessità e i contingenti autorizzati: è da supporre infatti che ogni scuola debba poter contare, nel suo corpo docente, su una composizione armonica tra docenti iniziali, ordinari, esperti. Il sistema previsto invece lascia completamente nel vago questo aspetto concreto, limitandosi a parlare di "numero programmato". Un maggior coraggio nella funzionalità degli organismi tecnici, anche senza chiamarli "ordine professionale" se questo spaventa, non farebbe che rendere più esplicita la finalità principale della legge: dare ai docenti piena responsabilità del loro essere professionisti e delle implicazione che significa.

Antonio Porcu
Responsabile del Centro studi A.P.E.F.