

Audizione VII Commissione Cultura della Camera del 26-02-2004

PdL n° 4095 di iniziativa dell'On. le A. Napoli e ° 4091 di iniziativa dell'On. le P. Santulli e altri su “ Stato giuridico degli insegnanti”

PREMESSA

La prima valutazione che ci corre l'obbligo di fare è che chi ha a cuore le sorti del nostro sistema istruzione non può che plaudere al fatto che con la presentazione di questi DDL, il Parlamento si sia riappropriato, dopo 30 anni, della ridefinizione per via legislativa dello stato giuridico degli insegnanti alla luce delle riforme in atto.

Né riusciamo ad individuare solo che motivi strumentali in chi ha bollato questa iniziativa parlamentare come un attentato alla democrazia, preludio, addirittura, di un annullamento delle prerogative sindacali.

Sulla necessità di un nuovo stato giuridico

Noi riteniamo, infatti, che sia improcrastinabile definire un nuovo stato giuridico, dal momento che, seppure con un ritardo di almeno dieci anni, è stata varata dal precedente Governo nel '97 l'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria degli istituti, al fine di avvicinare l'Italia agli altri Paesi europei che hanno già riformato in senso autonomistico i loro sistemi istruzione, sotto la spinta di una globalizzazione che inevitabilmente rafforza il livello *locale* introducendo nuove forme di flessibilità. E' a tutti evidente, infatti, che l'autonomia, ricontestualizzando un servizio basato sull'offerta di modelli formativi rigidi in uno curvato sulla domanda dei bisogni, (passando quindi da una logica imperniata sulle procedure ad una basata sui risultati), comporti inevitabilmente **una rivoluzione nell'organizzazione del lavoro e nella formazione dei docenti**.

Siamo convinti che l'Autonomia non possa fare a meno di un sistema di coerenze di cui il radicamento della cultura della valutazione costituisce uno degli snodi principali, unitamente ad una riforma dello stato giuridico, **perché non ha senso riformare un sistema lasciando intatte le condizioni giuridico-professionali di coloro che devono attuarlo**. (Del resto, anche al grave ritardo nell'attuazione dei vari pezzi che costituiscono il mosaico delle riforme si possono ascrivere i deludenti risultati riportati dall'Italia nelle recenti indagini internazionali OCSE-PISA e medesima concausa sembra avere l'impennata dei nostri livelli di dispersione scolastica intorno al 30%, di ben 10 punti percentuali al di sopra della media europea).

Perché deve essere il Parlamento

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

- 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.
- 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.
- 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). Non v’è motivo perché, per i docenti, si debba procedere per via contrattuale.
- 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, 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.**
- 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, ormai in via di smantellamento, ben tre contratti, dal ’95 ad oggi, non sono stati in grado di coniugare le nuove responsabilità nell’organizzazione del lavoro didattico in modo coerente con i processi di Riforma, mentre assistiamo all’impantanamento dell’ennesima commissione istituita all’ARAN.

Per interrompere questa, che riteniamo essere una spirale perversa, l’Apef ha perorato più volte un intervento del Parlamento su questa materia. Siamo quindi ben soddisfatti dell’iniziativa.

Gli articoli

art. 1 (funzione docente)

Nella definizione della funzione docente apprezziamo i richiami ai principi della **valorizzazione della professione, di un efficace sistema di reclutamento, di una formazione iniziale e continua, di uno sviluppo di carriera**, concreto riconoscimento di una dimensione professionale. Tutti elementi che, se attuati, potranno essere in grado di ridare respiro ad una professione che l'appiattimento e le tante sanatorie hanno troppo spesso depresso sul piano della qualità e della motivazione. Quanto al discorso della "retribuzione per merito" va precisato che la carriera non va vista in un'ottica meramente premiante (concorsona), dato che per la scuola autonoma è una necessità di tipo **funzionale**. Del resto, essendo legata allo svolgimento di funzioni più complesse, da formare e certificare, **la carriera non può che realizzare una sintesi con il merito professionale** dal momento che coinvolge docenti con elevati livelli di qualità.

art.2 (Principi e criteri dello statuto degli insegnanti)**art.3 (Funzioni di dirigenza e di consulenza)**

Apprezziamo che i principi dello stato giuridico debbano essere estesi a **tutti** gli insegnanti del Sistema pubblico (statale e paritario) e che vi sia uno specifico richiamo alla libertà d'insegnamento come strumento di attuazione del pluralismo, principio che, ricordiamo, connota inevitabilmente un professionista. Siamo assolutamente favorevoli ad una ripartizione in **tre fasce della carriera** docente, per i motivi indicati in premessa, tuttavia suggeriremmo di non utilizzare per la prima fascia la dicitura di "tirocinante" per non confonderla con il periodo di tirocinio previsto dall'art. 5 della Legge di riforma. Infatti se la prima fascia prevista fosse quella, riteniamo che le due fasce successive siano poche per garantire un effettivo sviluppo di carriera. Sopra il livello ordinario della carriera docente dovrebbero esserci due livelli di progressione (che potrebbero corrispondere, nell'attuale sistema dei livelli retributivi, all'8° e al 9°) come avviene per gli altri dipendenti pubblici in possesso di laurea. Tuttavia tra le due PdL, per il comma "e" preferiamo la formulazione della 4091 (Santulli) là dove identifica, come accesso alla fascia di esperto, la "formazione e concorso" anziché il solo concorso come previsto invece dalla 4095 (Napoli). Analogamente dicasi per l'art. 3 comma 3, per l'accesso alla dirigenza.

Siamo inoltre favorevoli a che venga inserito un principio di valutazione e verifica delle prestazioni che, insieme all'istituzione di un **Albo professionale** come organo di garanzia e autotutela, sono gli strumenti più idonei a gestire la professione docente.

art. 4 (Organismi tecnici rappresentativi)

Siamo più che favorevoli all'istituzione di organismi "tecnici" che, tuttavia, proprio perché rappresentativi di istanze tecnico-professionali non devono **in alcun modo** correre il rischio di commistioni di natura politico-sindacale, le cui istanze riguardano una sfera del tutto diversa (sull'esperienza del CNPI).

art. 5 (Santulli) (associazionismo professionale)

Non possiamo che essere favorevoli all'intero articolo che valorizza la funzione consultiva delle Associazioni professionali. E rispetto al 1° comma, che ha destato un certo scalpore, dove si stabilisce che: "*I docenti possono liberamente esprimere all'interno delle istituzioni scolastiche l'attività associativa*", non possiamo che condividere le buone intenzioni del legislatore che, forse, ha sentito l'esigenza di dover rimediare in questo modo ad una recente, incredibile, norma inserita nell'ultimo contratto del comparto, che impedisce qualsiasi attività associativa a

docenti che non appartengano ai sindacati rappresentativi, in qualsiasi tempo e luogo delle istituzioni scolastiche. (*combinato disposto artt. 3 e 8, comma 12, CCNL 2002-2005*)

art.6 (Santulli) e art. 5 (Napoli) (Funzioni degli organismi tecnici rappresentativi)

Totalmente in accordo con le funzioni attribuite, in particolar modo con quella di redigere e tenere aggiornato il codice deontologico e di vigilanza in merito al suo rispetto.

art. 7 (Santulli) e art. 6 (Napoli) (Contrattazione e area autonoma)

Esprimiamo la nostra totale condivisione con i commi di questi articoli, in particolare con quella che possiamo orgogliosamente definire una nostra richiesta storica (proposta ben 15 anni fa da Sandro Gigliotti) e cioè l'istituzione di **un'area autonoma di contrattazione per gli insegnanti**, senza la quale continuerà ad essere impossibile realizzare quella valorizzazione professionale che si esplicita nello sviluppo di carriera indicato dalle due proposte di legge. Tuttavia, proprio per l'esigenza di fare chiarezza tra gli ambiti di competenza della contrattazione e del potere legislativo, **sarebbe opportuno definire nella legge le materie e non rinviarne l'individuazione ad una decretazione successiva.**

art. 7 (Napoli) (Soppressione delle RSU scolastiche)

Condividiamo pienamente la proposta, dell'On. le Napoli, di abolire le RSU di istituto per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo perché si basano su **un assurdo giuridico** che consente a elezioni locali di utilizzare i voti anche per una rappresentatività nazionale. In secondo luogo realizzano un egualitarismo anacronistico ed inefficiente dal momento che sono - caso unico in tutto il Pubblico impiego - unificate: docenti, ata e personale esecutivo tutti insieme a trattare materie di tutti (e tutti, s'intende, incongruamente rispetto alle loro specifiche competenze). In terzo luogo riteniamo che siano un istituto aziendale esportato impropriamente nella scuola, **coresponsabile della deriva della sua ragione sociale come istituzione educativa.** Infatti gli insegnanti, in luogo di un inquadramento in una dimensione professionale con "strumenti" propri dei professionisti, con le RSU sono stati spinti, loro malgrado, verso una sindacalizzazione esasperata, tipica appunto delle categorie operaie. Le RSU stanno inoltre inglobando progressivamente, ad ogni rinnovo contrattuale, materie che sono di competenza degli organi professionali della scuola. Con il risultato che questa espropriazione ridurrà sempre più l'autorevolezza sia dei docenti come corpo professionale che dei loro già obsoleti organi collegiali di rappresentanza.

art.8 (Regolamento di attuazione)

Riteniamo che, data l'importanza della materia, il tipo di legge più idoneo a regolamentarla dovrebbe essere una **legge quadro** che preservi lo stato giuridico da incursioni contrattuali e da modifiche legislative regionali. Per questi motivi temiamo che la via regolamentare scelta nelle PdL costituisca una fonte normativa più debole, anche se probabilmente più veloce. Tuttavia, dato l'enorme ritardo maturato nel riformare lo stato giuridico dei docenti riteniamo che, a un dibattito parlamentare eccessivamente dilatato nei tempi, sia da preferire, senza ulteriori ritardi, l'approvazione di una legge che consenta agli insegnanti di poter gestire il panorama delle riforme.

Paola Tonna

Presidente Apéf