

A.P.E.F.

Associazione Professionale Europea Formazione

L'A.P.E.F. è soggetto qualificato per la formazione del personale della scuola (D.M. 18 luglio 2005, prot. n. 1356 Nota M.I.U.R. - Uff. VI Dir.Gen. del personale).

Audizione
VII Commissione Cultura della Camera
Roma 03-02-2009

sulle proposte di legge aventi per oggetto

“Norme per l’autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti”

GRIGLIA

**C. 953 Aprea (adottata come testo base)
e abb.C. 808 e C. 813 A.Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C.
1468 De Pasquale e C. 1710 Cota**

A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche

Questioni

- Autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V;
- Organi di Governo (stabiliti dalla legge);
- Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie;
- Competenze, composizione funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica;
- Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2 A.C. 953).

Osservazioni

Premessa

Non possiamo non ricordare che il Parlamento è stato investito della questione del rinnovo degli Organi collegiali nel '97, anno in cui è stata varata la legge Bassanini (L. 59), e che ben quattro legislature si sono impegnate su questa questione senza successo. Le scuole non possono più aspettare. Non sfugge ormai più ad alcuno che il sistema istruzione si muove oggi in un quadro sociale e di riforme profondamente mutato da quello normato dai Decreti delegati del '74 che, pur avendo svolto la loro funzione storica, ormai esaurita, si sono dimostrati fallimentari sotto diversi aspetti. E' dall'analisi di questo fallimento, imperniato ha nella **cogestione partecipativa** e nella **assenza di strumenti reali ed efficaci di "governo"** dei suoi organi, che bisogna individuare la nuova **ratio** che li renda idonei alle esigenze dell'Autonomia, alla luce dei rapporti profondamente mutati tra funzioni dello Stato centrale e delle autonomie funzionali locali, quali sono appunto le istituzioni scolastiche. Va pertanto ridisegnato con chiarezza e congruità il quadro dei poteri, che deve vedere necessariamente rafforzati, ma prima di tutto ben individuati, le responsabilità e gli strumenti degli organi di governo della scuola rispetto al potere centrale.

- **Autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V**

L'acquisizione di una autonomia statutaria in termini di una reale potestà regolamentare rispetto agli organi di governo delle scuole, così come enunciato nel testo Aprea A.C. 936, non può che essere il riconoscimento di quel **principio di autodeterminazione delle scuole**, insito nel concetto di Autonomia che, da norma finora *concessa*, assume finalmente e concretamente la valenza di un diritto giuridico riconosciuto nel rispetto della prerogativa costituzionale. La Riforma del titolo V° della Costituzione, infatti, non esaurisce la materia istruzione alla legislazione concorrente Stato-Regioni, **proprio al fine di assicurare alle scuole, adeguati margini di intervento.**

Diversamente, nelle proposte A.C.1262 (De Torre) e 1468 (De Pasquale), l'autonomia statutaria ci sembra essere solo un'affermazione di principio in quanto c'è una continua indicazione su cosa fare e come farla: il dotarsi di uno statuto, da parte dell'istituzione scolastica, è continuamente guidato e si delinea ciò che lo statuto stesso deve contenere e disciplinare in tempi e modi.

- **Organi di Governo (stabiliti dalla legge) e Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche)**

Il termine **governo**, opportunamente introdotto, trae la sua origine proprio dall'art. 21 della Legge 59/'97 e si contrappone all'idea di collegialità partecipativa propria dei Decreti delegati. Il senso è chiaro: **nel momento in cui lo Stato riduce le sue funzioni di governo centrale (e quindi le responsabilità), queste necessariamente devono essere assunte dalle istituzioni scolastiche.** Bene la declinazione degli Organi così come prevista con l'esclusione,

dagli organi di governo, degli organismi di partecipazione dei genitori e degli studenti che vengono pertanto autonomamente stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche.

- **Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota)**

Siamo decisamente favorevoli a che il dirigente presieda il Consiglio e vi faccia parte di diritto, **ma non solo con funzioni di segretario**, il DSGA e nel complesso della composizione dell'organo, come il rappresentante dell'ente proprietario dei locali, prevista dal testo Aprea.

Non v'è dubbio che la scuola pubblica autonoma debba rispondere del pubblico denaro, è quindi essenziale che le responsabilità siano saldamente ancorate a chi le deve assumere per legge in omaggio ad un irrinunciabile **principio di competenza**, che è alla base del conferimento di qualsiasi responsabilità decisionale nella Pubblica Amministrazione (come è ad esempio negli organi di governo delle strutture sanitarie). Solo così si supera il *vecchio* principio di generica rappresentanza, presente nei Decreti delegati del 1974, che ne ha contribuito al fallimento. Riteniamo comunque perno fondamentale dell'innovazione la sua potestà di darsi un regolamento. Ci sembrano pertinenti ed esaustive le competenze attribuite nel testo C. 953.

Quanto alla sua denominazione riteniamo ininfluenza la questione nominalistica.

- **Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota)**

Bene l'aver recepito le complessità dell'Autonomia nelle competenze attribuite al Collegio dei docenti, nel testo Aprea e cioè **"l'indirizzo, la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle attività didattiche ed educative"**. L'indirizzo in materia di attività didattiche resta la prerogativa essenziale dell'organo tecnico-professionale che ne ha la competenza. Assolutamente d'accordo con la previsione dei Dipartimenti Disciplinari (peraltro l'Apef l'aveva già suggerito in occasione di una precedente audizione sul testo Santulli nel 2004).

Questa articolazione del collegio, che pur mantiene nella sua unità la sua funzione giuridica, garantisce quell'efficienza sul piano collegiale del lavoro professionale dei docenti che altrimenti, lavorando in seduta plenaria, rende impraticabili tutte quelle incombenze che l'autonomia didattica degli Istituti deve garantire.

Inoltre il fatto di prevedere *"ulteriori forme organizzative, definite dal Collegio stesso da recepire nel Regolamento d'istituto"* gliene attribuisce, senza fraintendimenti, la facoltà, facendo chiarezza anche qui sul **principio di autodeterminazione e di competenza dei docenti** circa le forme organizzative del loro lavoro.

Troviamo decisamente demagogico quanto citato al c. 2 art.3 della proposta 1262: *"...Lo statuto disciplina le modalità della partecipazione degli alunni e dei genitori alla definizione degli obiettivi didattici"* Gli obiettivi didattici non possono essere definiti con la partecipazione delle componenti genitori e figli. Il divario che si verrebbe a creare tra un'utenza figlia di professionisti e un'utenza figlia di immigrati aumenterebbe enormemente un gap di proposta formativa, in alcuni casi già oggi riscontrabili, tra scuole dei centri urbani e quelle di zone periferiche e/o in provincia.

Riteniamo però che vada inserita, tra le competenze del Collegio, la definizione dei **profili didattici** delle iniziative, dei progetti e degli accordi ai quali l'istituzione intenda aderire o che intenda promuovere, che dovranno essere adottate dall'Organo di Governo della Scuola.

Quanto alla presidenza del Collegio, affidarla al Dirigente, è l'unica possibilità praticabile in una **fase transitoria**. Il nostro auspicio è che una rapida definizione dei nuovi profili professionali dei docenti e la ridefinizione del loro stato giuridico in termini di funzioni più complesse, crei il presupposto indispensabile per l'affidamento, almeno della Vicepresidenza del Collegio, organo tecnico-professionale, ad **un suo esponente**, cioè un docente esperto, con funzioni di **Coordinatore della didattica**, che abbia in campo didattico competenze certificate più complesse e responsabilità, analoghe a quelle che al Capo d'Istituto, l'attuale normativa affida in ambito gestionale (D.L.165/2001, art.25.). Questa scelta, a nostro avviso, si rende opportuna perchè la mobilità verticale dei Capi d'Istituto, dalle elementari alle superiori, ha diluito ancora di più le connotazioni didattiche del dirigente scolastico, rendendolo sempre meno idoneo a presiedere l'organo tecnico – didattico delle istituzioni scolastiche.

- **Principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie**

Concordiamo con l'aver richiamato le norme generali di garanzia, nel testo Aprea, che fanno riferimento al DPR 249 del 1998. Le istituzioni scolastiche, per i principi di autodeterminazione fin qui enunciati, decideranno autonomamente.

- **Competenze, composizione funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica**

Concordiamo con il contenuto dell'art. 8 della proposta Aprea. Riteniamo che questo sia un organo fondamentale per realizzare finalmente quella cultura della valutazione senza la quale l'autonomia del sistema istruzione non può seriamente decollare. Va specificato che la funzione del Nucleo non dovrebbe essere quella di valutare persone ma solo **aggregati funzionali** (classi, gruppi di livello, la scuola nel suo complesso).

- **Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2 A.C. 953).**

Concordiamo con l'art.2 citato. Questo è un cambiamento ormai necessario ed inevitabile se non vogliamo che la scuola si ripieghi ancora di più su se stessa in un'autoreferenzialità che non produce nulla di buono. L'offerta formativa non potrà, a nostro avviso, che migliorare perchè sarà più attenta alle realtà occupazionali del territorio, specialmente nell'ambito tecnico e professionale degli istituti superiori.

B) Stato giuridico dei docenti

Questioni

- Contrattazione (area contrattuale autonoma);
- Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione;
- Associazionismo professionale.

Osservazioni

Premessa (Perché deve essere il Parlamento)

Non possiamo che plaudere al fatto che con la presentazione di questi DDL, il Parlamento si sia riappropriato, dopo 30 anni, della ridefinizione dello stato giuridico degli insegnanti che noi riteniamo ormai improcrastinabile dato che siamo in ritardo di 12 anni rispetto al varo nel 1997 dell'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria degli istituti, con la Legge Bassanini. E' 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.

Pertanto l'Autonomia non può fare a meno di un sistema di coerenze di cui il radicamento della cultura della valutazione costituisce uno degli snodi principali **perché non ha senso riformare un sistema lasciando intatte le condizioni giuridico-professionali di coloro che devono attuarlo.**

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

1. 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.
2. 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.
3. 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).
4. 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.**

5. La riserva di legge sancita nell'art. '97 della Carta costituzionale in materia di organizzazione di "pubblici uffici".

Infine, ricordiamo che la contrattazione è stata 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 di funzioni obiettivo- strumentali, ben quattro contratti, dal '95 ad oggi, non sono stati in grado di coniugare le nuove responsabilità nell'organizzazione del lavoro didattico in modo coerente con l'Autonomia.

• **Contrattazione (area contrattuale autonoma)**

Esprimiamo la nostra totale condivisione con i commi dell'art.22 del PDL 953, in particolare con quella che possiamo orgogliosamente definire **una nostra richiesta storica (proposta ben 20 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 degli insegnanti che si esplicita nello sviluppo di carriera. 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.**

Condividiamo pienamente la proposta, 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 incongruamente rispetto alle loro specifiche competenze. In terzo luogo riteniamo che siano un istituto aziendale esportato impropriamente nella scuola, **corresponsabile 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.

Inoltre il congelamento ad inizio d'anno di tutte le risorse del Fondo, ingessa l'autonomia organizzativa e la gestione dell'istituzione.

• **Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione**

Condividiamo pienamente ed *in toto* i contenuti dell'art. 17 del PDI Aprea per i motivi articolati nella premessa. 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 connota inevitabilmente un professionista. Siamo assolutamente favorevoli ad una ripartizione in

tre fasce della carriera docente che sostituirà percorsi di formazione ed una valutazione per merito, ad una sistema che oggi si basa oggi solo su un sistema di **elettività senza competenze certificate e spesso senza formazione specifica**. Le attuali funzioni strumentali, inoltre, dal momento che sono elette dal Collegio sono tenute giuridicamente a rispondere solo ad esso e non anche alla dirigenza che risponde dei risultati.

Vogliamo qui, tuttavia, ribadire un concetto che riteniamo importante e cioè che la carriera non va vista in un'ottica meramente premiante: **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 o quantomeno li spinge a raggiungerli.

• Associazionismo professionale

Accogliamo con grande favore gli art. 19, 20 e 21 del testo Aprea che valorizzano la funzione consultiva delle Associazioni professionali, attraverso gli organismi tecnici rappresentativi e le funzioni ad essi attribuite e dà un impulso e un ruolo alla rappresentanza associazionistica degli insegnanti. E rispetto al 1° comma, che prevede che *"L'associazionismo professionale costituisce libera espressione della professionalità docente e può svolgersi anche all'interno delle istituzioni scolastiche e formative, che ne favoriscono la presenza e l'attività e ne tutelano la possibilità di comunicazione anche attraverso appositi spazi"*, condividiamo le buone intenzioni del legislatore che ha sentito l'esigenza di dover rimediare al fatto che il contratto del comparto, di fatto, impedisce qualsiasi attività associativa all'interno delle scuole a docenti che non appartengano ai sindacati rappresentativi.

C) Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all'insegnamento e modalità di reclutamento

Questioni

- Tipologie della formazione generalista e specialistica;
- Esame di Stato per abilitazione all'insegnamento.
- Concorsi (di istituto, regionali e/o percorsi di valutazione post-specializzazione e propedeutici alla stabilizzazione all'insegnamento) (cfr testi A.C. 953, 1710 e 1468);
- Albi regionali.

Osservazioni

Concordiamo con gli articoli dal 13 al 16 del testo Aprea. Riteniamo che il reclutamento attraverso i concorsi d'istituto sia in linea con la dimensione autonomistica delle scuole e delinea

contorni di tipo professionistico per il reclutamento dei docenti, certamente di tipo anglosassone, in grado di permettere una comparazione bilaterale fra l'intero percorso di studi, di ricerca e professionale del docente aspirante e la proposta formativa di ciascuna scuola.

Precisiamo, tuttavia che: per l'accesso al percorso di formazione magistrale, concordiamo con lo spirito di quanto citato nel testo C. 1468 (art. 14, comma 6) là dove prevede una programmazione, e quindi un numero chiuso, in base all'effettivo fabbisogno di docenti nel quadriennio successivo. Questo per porre un limite all'increscioso fenomeno del precariato.

Si debba **promuovere** (art.13, comma 5) un livello **di interateneo possibilmente regionale delle Università**, data la loro iperspecializzazione, dal momento che per la formazione degli insegnanti c'è bisogno di ampiezza/diversità culturale, per cui è necessario favorire raggruppamenti ampi che interagiscono fra loro. Per lo stesso motivo c'è necessità **non di una miriade di lauree magistrali** (una per ogni classe di abilitazione), ma di **raggruppamenti per macroaree** cui afferiscono discipline "confinanti", con relativo colloquio/confronto sia fra i responsabili che fra i docenti, e conseguente valorizzazione della interdisciplinarietà.

Vanno rafforzate le modalità di coinvolgimento docenti provenienti dalla scuola nelle nuove strutture di formazione degli insegnanti (lauree magistrali/diplomi di secondo livello, anno di applicazione nuovi docenti). Va realizzato finalmente un **bilanciamento di responsabilità** fra il personale della scuola e dell'università da definire a livello centrale (MIUR).

L'individuazione del **tutor** per l'anno applicazione dei docenti va designato, a regime, dal "Comitato tecnico" espresso dai docenti "esperti" del Collegio docenti della scuola e dal dirigente, e concordata con l'ateneo.

Inoltre si potrebbe puntare su un effettivo sistema di istruzione regionale affidando alle **Scuole coinvolte nella regione** precise responsabilità nel determinare, in collaborazione con l'Università, **le prove e la composizione delle commissioni all'esame di stato abilitante**. Ciò fra l'altro permetterebbe di **superare la autoreferenzialità** tipica che ha caratterizzato le **SSIS** (le stesse persone che seguono gli specializzandi sono poi i commissari agli esami di stato abilitanti),

Rappresentiamo, inoltre, la necessità che, in una fase transitoria, nel reclutamento si attribuisca una riserva di posti del 25% agli insegnanti già specializzati, che costituiscono una risorsa per il Paese.

D) Autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche e libertà di scelta educativa delle famiglie

Questioni

- Decentralizzazione (attuazione Titolo V Costituzione);
- Accreditamento regionale delle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali paritarie);
- Attribuzioni e risorse attraverso il criterio della "quota capitaria" (delega al Governo) (cfr. art. 11 A.C. 953).

Osservazioni

Concordiamo con quanto contenuto nel Capo II (art.11) del testo Aprea, che realizza l'attuazione del Nuovo Titolo V (art.114) della Costituzione che potrà essere completato quando sarà data piena attuazione anche alla **Sentenza 13 del 2004 della Corte costituzionale**, che ha sancito che alle Regioni spetta di legiferare e gestire gli organici. La radicata resistenza al cambiamento mostrata dalla società italiana e dal mondo della scuola in particolare, a questo cambiamento potrà risolversi quanto prima verrà portata a compimento, da parte dello Stato, una legiferazione sulle **norme generali che garantisca l'unitarietà del sistema**, come appunto quello della docenza con il nuovo Stato giuridico.

In particolare condividiamo la **quota capitaria**, cioè il finanziamento che segue lo studente attraverso *vaucer* o buoni scuola, che è condivisa dai quei Paesi della UE (Finlandia e Svezia) che hanno le migliori *performances* nei tests PISA. Inoltre, persino nella stessa statalistissima Francia, la Commissione Attali ha proposto il buono scuola da far spendere liberamente alle famiglie.

Tuttavia si dovrà tener conto di particolari situazioni legate a contesti socio-economici ed educativi di particolari territori e si dovrebbe incentivare, previo monitoraggio e relativa valutazione, un'incentivazione là dove i risultati raggiunti siano significativi rispetto alle situazioni di partenza.

Roma 3 febbraio 2009