

Riparte la discussione sul DDI Aprea - Incrociamo le dita -

Dopo le tante false partenze e delusioni che la riforma dello Stato giuridico, mission dell'APEF, ci ha dato nel corso delle ultime legislature, saremo cauti nel commentare questa ripresa. Il testo di legge unificato da cui riparte la discussione era quello del 29 luglio 2009, data in cui la Commissione ha fermato i lavori. Dopo le caute aperture del Ministro Profumo e la volontà tenace della Relatrice, i lavori sono ripresi. Non ci resta che incrociare le dita, sperando di poter vedere la conclusione di questa proposta di legge che è l'unica riforma possibile e attesa per risollevare le sorti del sistema istruzione.

La cronistoria del percorso è disponibile sul sito www.apefassociazione.it alla sezione Stato Giuridico

Di seguito pubblichiamo l'intervento che l' On. Aprea, Relatore della legge, ha pronunciato il 25 gennaio in Commissione Cultura, in occasione della ripresa della discussione della legge 953.

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

C. 953 Aprea e abbinate C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 luglio 2008.

*Valentina APREA, *presidente e relatore*, innanzitutto saluta il sottosegretario professore Marco Rossi Doria, che oggi rappresenta il Ministro Profumo, ringraziandolo per la presenza e ricordando la sua grande esperienza come "maestro di strada".

Avverte, dunque, di aver presentato una proposta di testo unificato delle proposte di legge C. 953 Aprea ed abbinate, che chiede che la Commissione assuma come testo base per l'ulteriore prosieguo dell'esame (*vedi allegato 1*).

Ricorda, quindi, ai colleghi che l'esame in sede referente della sua proposta di legge C. 953, recante norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti, ha avuto inizio nella seduta del 3 luglio 2008, nel corso della quale la Commissione ha deliberato, fra l'altro, la costituzione, ai fini della prosecuzione dell'esame, di un Comitato ristretto, riunitosi poi nelle sedute del 1° ottobre 2008, del 16 ottobre 2008, del 23 ottobre 2008 e del 13 gennaio 2009.

Ripercorrendo l'iter di esame del provvedimento, ricorda che, nel periodo intercorrente tra il 27 gennaio 2009 ed il 19 maggio 2009, la Commissione ha svolto molteplici audizioni informali di rappresentanti di numerose organizzazioni e categorie: organizzazioni sindacali, dirigenti scolastici e docenti, famiglie e studenti, associazioni di docenti, fondazioni, associazioni ed esperti del settore, rappresentanti di Confindustria e Fondazione Agnelli, di UPI ed ANCI, Consulte provinciali degli studenti di Cremona, Brescia e Brindisi. Infine, la Commissione ha svolto l'audizione informale del dottor Luigi Maramotti, presidente e amministratore delegato del gruppo Max Mara, presidente di una Fondazione per la formazione di quadri nel settore dell'abbigliamento, nonché di rappresentanti della Conferenza Stato-regioni. Ricorda, infine, che il Comitato ristretto è tornato a riunirsi nelle sedute del 30 giugno nonché del 16, del 22 e del 28 luglio 2009, proponendo, in quest'ultima data, l'adozione di un testo unificato delle proposte di legge in esame.

Osserva che, in considerazione della necessità di una consistente e radicale modifica del modello di gestione delle istituzioni scolastiche, ai fini di una piena e completa attuazione del

principio dell'autonomia scolastica, alla sua proposta di legge sono state abbinare numerose altre proposte di legge, vertenti su analoga materia: la proposta di legge C. 808 Angela Napoli (Disciplina degli organismi di partecipazione e di responsabilità e delle strutture di supporto all'autonomia didattica, di ricerca e sviluppo delle istituzioni scolastiche), la proposta di legge C. 1199 Frassinetti (Norme concernenti gli organi collegiali di autogoverno delle istituzioni scolastiche), la proposta di legge C. 1262 De Torre ed altri (Disciplina del governo partecipato della scuola dell'autonomia), la proposta di legge C. 1468 De Pasquale ed altri (Disposizioni concernenti il governo partecipato della scuola dell'autonomia, la formazione degli insegnanti e il loro reclutamento), la proposta di legge C. 1710 Cota ed altri (Nuove norme per il reclutamento regionale del personale docente).

Segnala, quindi, che i gruppi Unione di Centro per il Terzo Polo e Italia dei Valori hanno annunciato l'intenzione presentare nuove proposte di legge, da abbinare al testo oggi in discussione. Avverte, quindi, che, come già anticipato in Ufficio di Presidenza, l'esame del provvedimento non partirà dal testo originariamente formulato, sia per rispetto nei confronti del lavoro svolto finora dalla Commissione, sia in virtù delle numerose divergenze tra i testi depositati in Commissione. Propone, dunque, di riprendere l'esame del provvedimento partendo dall'ultima versione del testo discusso in Commissione, al fine di riaprire il dibattito fra le forze politiche e di dare al Ministro Profumo, quindi, la possibilità di presentare alla Commissione la posizione del Governo sui temi contenuti nella proposta di legge in esame. Ricorda, inoltre, che in sede di Ufficio di Presidenza saranno prese le ulteriori decisioni ai fini della prosecuzione dell'esame del provvedimento.

Illustra brevemente, quindi, i contenuti della proposta di testo unificato delle proposte di legge in esame, concernente la nuova *governance* delle scuole e lo stato giuridico dei docenti. Richiama, al riguardo, il dibattito che aveva impegnato la Commissione negli anni in cui il Ministro Fioroni era nel pieno delle sue funzioni, ricordando che il Ministro stesso si era dichiarato favorevole all'introduzione negli istituti scolastici dei consigli di amministrazione aperti alle imprese e alla possibilità per le scuole di trasformarsi in fondazioni, nonché alla modifica del sistema di finanziamento alle scuole attraverso le erogazioni liberali e al coinvolgimento degli istituti nel reclutamento dei docenti.

In particolare, segnala che il capo I della proposta in esame regola l'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche, nel rispetto della Costituzione e, in particolare, delle disposizioni contenute nel titolo V, disponendo, in primo luogo, la distinzione tra organi di governo, tecnici e di valutazione stabiliti per legge e organi di partecipazione stabiliti dagli Statuti delle istituzioni scolastiche e, in secondo luogo, il superamento dell'autoreferenzialità delle istituzioni scolastiche attraverso la presenza nell'organo di governo, denominato consiglio di indirizzo, di membri esterni scelti dalle scuole tra i rappresentanti delle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi. Proseguendo nell'illustrazione del capo I della proposta di legge, ricorda che esso stabilisce la costituzione di fondazioni e consorzi a sostegno delle istituzioni scolastiche autonome e regola, altresì, gli organi delle istituzioni scolastiche, ossia il dirigente, con funzioni di gestione, il consiglio, con funzioni di indirizzo, i consigli dei dipartimenti tecnici, gli organi di valutazione collegiale degli alunni ed il nucleo di valutazione.

Segnala, inoltre, che risultano fortemente innovative le competenze, la composizione e il funzionamento del consiglio di indirizzo e dei consigli dei dipartimenti tecnici. Osserva, in particolare, che questi ultimi trasformano il collegio dei docenti, di natura assemblearistica, in organismi di alto profilo tecnico, valorizzando al massimo i docenti, che costituiscono la comunità tecnico-professionale in servizio nelle istituzioni scolastiche.

Sottolinea, altresì, un'altra importante innovazione, ossia l'istituzione dei nuclei di valutazione del funzionamento dell'istituto, che rappresentano l'interfaccia della valutazione esterna e presuppongono una generalizzata cultura della valutazione esterna e dell'autovalutazione di istituto.

Al fine di fornire alla Commissione un aggiornamento sui dati relativi ai docenti della scuola italiana in servizio e in attesa di immissione in ruolo, illustra, dunque, il capo II della proposta in esame, relativo allo stato giuridico ed al reclutamento dei docenti. In particolare, ricorda che esso contiene norme che prevedono l'istituzione degli albi professionali regionali per i laureati che hanno concluso il percorso di formazione iniziale universitario; disciplinano il reclutamento dei docenti iscritti agli albi regionali, che avviene mediante concorsi regionali per titoli banditi dalle reti di scuole; prevedono la permanenza triennale dei docenti iniziali nella stessa scuola, con

valutazione al termine del periodo per l'immissione in ruolo; stabiliscono che i docenti confermati possono, dopo il triennio, trasferirsi partecipando ai bandi delle reti scolastiche; prevedono un'area contrattuale separata per i docenti, all'interno del comparto pubblico della scuola.

Fornisce, altresì, alcune indicazioni relative all'articolazione della professione docente, articolata nei tre distinti livelli di docente ordinario, docente esperto e docente *senior*, cui corrisponde un distinto riconoscimento giuridico ed economico della professionalità maturata. Osserva che l'articolazione in livelli non implica sovraordinazione gerarchica e che la legge indica gli strumenti di valutazione periodica dei docenti, distinguendola tra interna alle istituzioni scolastiche ed esterna, oggi facente capo all'Invalsi, successivamente a carico degli ispettori indipendenti, come da raccomandazione OCSE.

Conclude l'illustrazione della proposta in esame menzionando il capo III, relativo alla rappresentanza istituzionale delle scuole autonome e ricordando che la previsione dei consigli delle autonomie scolastiche, fortemente richiesti dalle scuole, colmerebbe un vuoto istituzionale della rappresentanza territoriale delle autonomie scolastiche.

Sottolinea, quindi, che la sfida principale riguarda gli insegnanti, in quanto, se si punta all'eccellenza degli studenti – obiettivo irrinunciabile per essere ancora competitivi sul piano internazionale -, non ci si può accontentare di una docenza sempre più vecchia e burocraticamente assegnata alle scuole. Rileva come il gravissimo problema dell'impermeabilità della nostra scuola ai giovani insegnanti non possa essere risolto tramite un concorso. Segnala, inoltre, che l'età media dei docenti è altissima e che le recenti assunzioni nel settore, lungi dal produrre un ricambio generazionale, hanno, invece, stabilizzato i docenti precari che lavorano da anni nella scuola. Elenca, poi, alcuni dati, in considerazione del fatto che, nella sola scuola secondaria di secondo grado, oggi vi sono oltre 300.000 docenti, che costituiscono, a suo avviso, un esercito – composto prevalentemente da donne - difficilmente comparabile a quello degli appena 20.000 insegnanti di cento anni fa. Ancora con riferimento all'età media dei docenti, rileva che, mentre nei Paesi OCSE i due terzi dei docenti hanno meno di cinquanta anni, in Italia hanno più di cinquanta anni, con un picco in corrispondenza dei cinquantenni. Stigmatizza, inoltre, il fatto che i recenti provvedimenti sulle pensioni alzeranno ulteriormente questi limiti.

Segnala, quindi, le estreme complessità di tale problema, che non sembra avere facili soluzioni. Osserva, infatti, che l'Italia è l'unico Paese al mondo in cui l'abilitazione si raggiunge in un'età piuttosto avanzata e che ha consegnato il problema del reclutamento a sanatorie, come quella contenuta nel decreto-legge cosiddetto milleproroghe.

Cita, poi, alcuni dati certificati dal Ministero: vi sono 189.023 docenti di I fascia iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui soltanto 70.412 con età minore di 36 anni; vi sono 4.592 iscritti solo abilitati, di II fascia, di cui 1.391 con età minore di 36 anni; vi sono, infine, 285.150 iscritti con il solo titolo di studio, di III fascia, di cui 188.128 con età minore di 36 anni. Pertanto, sommando ai 118.611 docenti gli ulteriori 3.201 nonché gli altri 97.022, si ottiene un totale di 218.834 docenti che hanno più di 36 anni inseriti nelle graduatorie ad esaurimento (GAE) o nelle graduatorie permanenti (GAP) e che, quando saranno assunti in ruolo, dovranno cominciare a preparare le pratiche per la pensione! Auspica, pertanto, che il reclutamento dei docenti possa in futuro avvenire con modalità diverse, mai sperimentate in Italia, così come sostengono da tempo anche la Fondazione Agnelli, la Fondazione Treelle, il professor Vittadini, la Fondazione Astrid e le associazioni professionali dei docenti e dei dirigenti.

Prosegue, poi, con la lettura di un estratto da un articolo di Andrea Gavosto su *La Stampa*, secondo il quale “la qualità degli apprendimenti dipende dalla qualità degli insegnanti. Troppi sono anziani e demotivati, mentre quelli relativamente più giovani non vengono valorizzati. Occorre dare una prospettiva ai nostri docenti, rompendo il patto scellerato (vi do poco, vi chiedo poco) che ancora domina la scuola; occorre immettere forze più giovani, evitando di saltare una generazione, che oggi rappresenta un rischio concreto; occorre, infine, permettere che le scuole scelgano gli insegnanti e viceversa, in modo da ridurre l'eccessivo *turnover* che penalizza gli studenti più fragili”.

Fa riferimento, altresì, ad un articolo del professor Giorgio Vittadini apparso sulla rivista *ilsussidiario.net*, secondo il quale “è impossibile costruire una scuola autonoma e libera senza che il reclutamento sia a livello della singola scuola. L'abilitazione accerta il raggiungimento di un certo livello di preparazione, ma poi deve essere la scuola a poter scegliere gli insegnanti che ritiene più adatti; occorre introdurre la possibilità di selezionare in base al merito, perché questa è una professione intellettuale ed è necessario avere la possibilità di diversificare”. Lo stesso professor

Vittadini prosegue lanciando “una proposta che può fare discutere: bisognerebbe poter far scegliere ad un insegnante se avere un incarico a tempo indeterminato con uno stipendio equiparabile agli attuali standard, oppure un contratto a tempo determinato con lo stipendio più alto. Rischi di più, ma prendi di più. Chi ha detto che l’unico tipo di contratto debba essere quello a tempo indeterminato? Ritengo che sia meglio concepire l’insegnamento come una professione liberale e, a fronte di rischi più grandi, cercare pian piano soluzioni che permettano di guadagnare di più ... Almeno che sia lasciata la libertà di scelta, e questo però implica che il percorso di carriera preveda una valutazione concepita secondo un criterio e un percorso coerenti. Da questo percorso dipende la qualità di un progetto educativo-didattico che non può essere garantita senza alcuna valutazione lungo tutta la vita professionale, o senza stimoli, professionali o anche economici, come accade ora”.

Trae, inoltre, alcuni spunti dal libro *Istruzione bene comune* della Fondazione ASTRID e, in particolare, dal saggio di Fiorella Farinelli, secondo cui “l’ipotesi di esaurire le graduatorie per via fisiologica significherebbe, tenendo conto dell’andamento demografico e delle decisioni recentemente assunte, tese ad allineare alla media OCSE il rapporto tra insegnanti e allievi, un tempo di almeno una quindicina d’anni ... la sola decisione possibile per non chiudere per molto tempo la porta ai giovani e per non rinviare *sine die* un nuovo statuto della professione docente passa attraverso: 1) l’abolizione dell’accesso all’insegnamento secondo il criterio esclusivo dell’anzianità di esperienza nella scuola; 2) l’istituzione di albi professionali comuni alle due tipologie di aspiranti; 3) l’introduzione della chiamata diretta da parte delle istituzioni scolastiche e, quindi, l’affidamento alle scuole della responsabilità di scegliere chi assumere in base ai titoli e ai curricula (integrati, se si introdurranno appositi dispositivi di valutazione, da valutazioni formali della qualità del lavoro finora svolto)”.

Ringrazia, in conclusione, i colleghi per l’attenzione prestata, auspicando che nella prossima seduta si possa svolgere un ampio e approfondito dibattito sulla materia in esame.

Sull’ordine dei lavori

*Manuela GHIZZONI (PD) chiede al relatore chiarimenti sulle modalità di prosieguo dell’esame delle proposte di legge 953 Aprea e abbinata, anche considerando il lavoro pregresso che è stato svolto in sede di comitato ristretto.

*Valentina APREA, *presidente*, rispondendo all’onorevole Ghizzoni, osserva che il suo approfondito intervento si è reso necessario per illustrare lo stato dei lavori al nuovo Governo, restando ovviamente inteso che nel prosieguo dell’esame potranno intervenire tutti i componenti della Commissione per partecipare alla discussione in merito alla materia oggetto del provvedimento.

*Manuela GHIZZONI (PD) condivide, quindi, il metodo di lavoro proposto dal relatore, apprezzando che lo stesso abbia sollevato nel corso del suo intervento talune problematiche che vanno prese molto sul serio, quale, ad esempio, il problema dell’elevata età anagrafica del corpo docente. Al riguardo, richiama l’attenzione sulla proposta, condivisa da tutti i partiti, di un apposito sistema concernente il pensionamento dei docenti, ricordando un apposito emendamento che era stato presentato al decreto-legge cosiddetto mille proroghe.

*Valentina APREA, *presidente*, ritiene, con riguardo all’emendamento sul pensionamento dei docenti, che esso sia condiviso effettivamente da tutti i partiti politici.

*Luigi NICOLAIS (PD) auspica che sia valorizzata, anche con riferimento al provvedimento in esame, l’autonomia del Parlamento, di guisa che non si debbano aspettare le determinazioni del Governo, potendosi procedere nel frattempo ad uno spedito esame parlamentare del provvedimento.

*Pierfelice ZAZZERA (IdV) preannuncia la presentazione di un’apposita proposta di legge in materia, che chiede venga esaminata congiuntamente al provvedimento in esame.

*Elena CENTEMERO (PdL) chiede di verificare se alle proposte di legge Aprea C. 953 ed abbinata possa essere abbinata la sua proposta di legge C. 3140.

*Valentina APREA, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell’esame ad altra seduta.