

E' iniziato, in Commissione Cultura alla Camera, l'esame della legge, presentata dall'On.le Valentina Aprea, il 12 maggio scorso, di riforma degli Organi collegiali della Scuola e dello Stato giuridico dei docenti.

Della notizia avevamo già dato informazione su questo sito (Vedi "Finalmente Stato giuridico). Di seguito presentiamo l'intervento introduttivo della relatrice.

RELAZIONE PRESIDENTE APREA

SU PDL N. 953 "NORME PER L'AUTOGOVERNO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E LA LIBERTA' DI SCELTA EDUCATIVA DELLE FAMIGLIE, NONCHE' PER LA RIFORMA DELLO STATO GIURIDICO DEI DOCENTI"

COMMISSIONE CULTURA 3 LUGLIO 2008

Le materie oggetto di questa proposta di legge (Organi Collegiali della scuola, sistema di finanziamento, formazione iniziale, reclutamento e area contrattuale dei docenti) richiamano alcuni **nodi problematici** del sistema educativo che rispecchiano un'impostazione (centralistica e burocratica) ormai inadeguata a sostenere i processi di innovazione, anche e soprattutto, alla luce delle modifiche costituzionali e legislative intervenute dalla XIII Legislatura in avanti.

In particolare, la combinazione di tutti questi aspetti del sistema che si intende riformare ha origine nella XV Legislatura allorché il Ministro Fioroni da Caserta, dove il Governo Prodi era riunito per rilanciare la propria azione programmatica (febb. 2007), annunciò che avrebbe proposto, di lì a breve, **l'introduzione negli istituti scolastici dei Consigli di Amministrazione aperti alle imprese, la possibilità per le scuole di trasformarsi in Fondazioni, la modifica del sistema di finanziamento alle scuole attraverso le erogazioni liberali, modalità di coinvolgimento degli istituti nel reclutamento dei docenti, lo sviluppo professionale (carriere) per i docenti in servizio.**

Chi ha avuto modo di seguire i lavori parlamentari fino alla fine della XV Legislatura sa che molto poco di ciò che era stato in quell'occasione avanzato come ipotesi di riforma del sistema educativo è divenuto poi legge.

Ecco perché in questa Legislatura (la XVI) la proposta di legge che da stamane cominciamo ad esaminare può rappresentare lo **strumento legislativo per riprendere il cammino di quelle riforme rimaste soltanto buone intenzioni senza mai arrivare a prendere forma di norme.**

Certo, oggi a fare la proposta in Parlamento è il PDL divenuto forza di maggioranza, rispetto alla scorsa Legislatura che vedeva il PD al Governo.

Tuttavia, proprio il fatto che questa Proposta di legge e le altre che abbiniamo riprendano il filo delle riforme immaginate dal Governo di centrosinistra nella scorsa Legislatura ci consente di avviare l'esame delle stesse con autentico spirito *bipartisan*, con l'intento di ricercare insieme le soluzioni più avanzate per rendere più autonomo ed efficace il nostro sistema educativo con uno sguardo all'Europa e ai contesti internazionali più significativi.

Passando all'esame della Proposta di legge, di cui trovate ampia documentazione in distribuzione - e di questo ringrazio di cuore gli Uffici che hanno predisposto il materiale con utili approfondimenti e comparazioni internazionali - **il primo aspetto di riforma riguarda la riforma degli organi collegiali.**

Quest'ultima, anche alla luce della riforma della pubblica amministrazione e dell'autonomia, richiamata, peraltro, nel testo della parte seconda, titolo V, e, in particolare, dell'articolo 117, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è ormai davvero indifferibile: da ben quattro legislature il Parlamento pone all'ordine del giorno questa riforma senza riuscire a portarla a termine, nonostante i numerosi progetti di legge presentati da tutte le forze politiche e le tante sollecitazioni provenienti dal mondo della scuola.

Con la presente proposta di legge si intende proporre un modello che punti a trasformare radicalmente il governo delle istituzioni scolastiche, che si presenta, ancora oggi, caratterizzato da elementi che si fondano sulla iper-regolazione dello Stato, sul formalismo e sul controllo delle procedure piuttosto che dei risultati, su un'anacronistica concezione autarchica dell'organizzazione, su una concezione burocratica del ruolo dei docenti che non ne valorizza pienamente l'autonomia e la responsabilità professionali.

La riforma degli organi collegiali della scuola degli anni settanta ha cercato di superare il centralismo dello Stato, ma ha mostrato, quasi subito, tutti i suoi limiti. I poteri riconosciuti agli organi collegiali sono stati di fatto esautorati dall'eccessivo formalismo centralistico e dalla limitatezza delle risorse, e ciò ha determinato una continua deresponsabilizzazione della componente dei genitori e l'affievolirsi della loro partecipazione.

Queste considerazioni portano a prefigurare una consistente e radicale modifica del modello di gestione delle istituzioni scolastiche, nella direzione di un rafforzamento degli organi di governo interni alle stesse istituzioni e della distinzione, in ordine alle competenze e alle prerogative definite dalla riforma costituzionale, dagli organi di livello politico e amministrativo dell'intero sistema.

La presente proposta di legge si innesta, pertanto, in un'iniziativa più generale di ammodernamento del sistema educativo coerente con il processo autonomistico, avviato con l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, e successive modificazioni, che ridefinisce gli organi collegiali interni come organi di governo, nel rispetto delle prerogative definite dalle modifiche costituzionali, e che tiene conto dell'ipotesi di decentralizzazione avanzata con il decreto legislativo n. 226 del 2005.

La presente iniziativa legislativa rappresenta, dunque, una legge generale di principi che rispetta, approfondisce e valorizza le norme sull'autonomia organizzativa della citata legge n. 59 del 1997, di cui **realizza veramente la lettera e lo spirito, dando alle scuole la potestà regolamentare sulle questioni che riguardano tutto il funzionamento interno; allo stesso tempo, raccoglie le nuove istanze costituzionali.** Essa, infatti, rafforza l'autonomia organizzativa della scuola, ma contemporaneamente la apre all'apporto di risorse esterne sia di esperti che di rappresentanti degli enti locali proprietari delle scuole e competenti già oggi in molti ambiti che interessano la gestione della scuola come l'orientamento, il diritto allo studio o l'*handicap*.

Ciò avviene in sintonia con i mutamenti dei sistemi educativi anticipati da indagini internazionali e, in parte, consolidati nell'esperienza di alcuni Paesi

In uno studio dell'OCSE/CERI, (*Centre for Educational Research and Innovation*) del 2004, "*Schooling for Tomorrow*", si indicano vari scenari possibili sulla scolarizzazione, tutti orientati verso un ruolo alternativo delle istituzioni rispetto al modello burocratico (*Bureaucratic School System*) dei nostri giorni. Da scuole e sistemi educativi relativamente chiusi al mondo esterno e resistenti all'innovazione si passa a scuole più autonome, sul modello dell'organizzazione che apprende, motivanti la classe docente, e con nuove ed efficaci forme di valutazione delle attività e delle competenze insegnate (*Schools as Focused Learning Organisations*).

Questo scenario è già parzialmente realizzato, ad esempio, in Finlandia, che non a caso nelle rilevazioni PISA è sempre collocata in testa alla classifica dei paesi OCSE. In questo Paese l'autonomia scolastica si è molto sviluppata, di pari passo con la responsabilità crescente dei dirigenti scolastici. Sotto l'azione della loro attività, l'offerta di corsi nelle scuole finlandesi è potuta diventare più ricca e flessibile, adattata alle condizioni locali e alle forze di ciascuna scuola. La precedente legislazione finlandese, basata sulla definizione delle istituzioni educative, è stata soppiantata da una normativa che ha lasciato sostanzialmente invariato l'impianto del sistema educativo incidendo, invece, sul decentramento amministrativo e sull'autonomia delle autorità locali, degli enti erogatori (*education providers*) e delle scuole.

Si è passati da programmi ministeriali dettagliati, che le scuole dovevano applicare sotto stretta supervisione degli organi competenti, a scuole autonome, controllate dalla comunità circostante mentre, fino a quel momento, era stata posta poca attenzione alla libertà pedagogica di scuole, alunni e docenti.

Analogamente, la presente proposta di legge individua nel consiglio di amministrazione l'organo di gestione della scuola come l'unico che necessita di una regolazione da parte dello Stato, dato che le scuole ne usano le risorse finanziarie, e assegna al regolamento interno tutte le materie che possono essere risolte a livello di istituto determinando un modello dinamico, capace di adattarsi sia alle molteplici situazioni delle istituzioni scolastiche che alla loro evoluzione organizzativa e didattica.

Si riconosce alle scuole, in altri termini l'autonomia statutaria: si tratta di restituire alla scuola un ruolo centrale nella formazione dei giovani e una funzione di sostegno allo sviluppo sociale e culturale della società. La presente proposta di legge introduce, inoltre, nel dibattito parlamentare la possibilità per le scuole autonome di trasformarsi in fondazioni nonché di avere *partner* pubblici e privati che le sostengano, disposti a entrare nell'organo di governo della scuola e che contribuiscano a innalzare gli *standard* di competenza dei singoli studenti e di qualità complessiva dell'istituzione scolastica. In altre parole, i *partner* che la scuola riconosce dovranno favorire il processo di innovazione. Attraverso la trasformazione in fondazioni si vuole anche favorire una maggiore libertà di educazione che poggia sulla natura sociale dell'educazione: un'opera da svolgere entro quella società civile e quegli enti pubblici e privati più vicini ai cittadini, che devono essere riconosciuti a pieno diritto come espressione dell'azione pubblica.

Lo scorso mese di aprile, il Ministero dell'Istruzione inglese ha annunciato che altre 115 scuole si sono aggiunte alle 42 attualmente presenti nel *Trust Schools Programme*, con la previsione di ulteriori 390 istituti vicini ad ottenere lo status di *Trust*.

Questo successo parte da un'intuizione dell'allora Segretario di Stato Ruth Kelly, la quale aveva individuato in questa formula un possibile potenziamento nell'organizzazione delle scuole. La formula si è rivelata un veicolo di diffusione delle buone pratiche, e una leva per migliorare i risultati, tanto che, oggi, lo scopo dichiarato dall'attuale Ministro in carica con la diffusione delle *Trust Schools* è quello di raggiungere il 30% in più di studenti che conseguano qualifiche e votazioni elevate (almeno 5 GCSEs - certificato generale di educazione secondaria - con una votazione di A*-C).

Nelle sue linee essenziali il meccanismo delle Fondazioni (*Trust*) non costituisce per il Regno Unito un'assoluta novità. Infatti potenzia ed ingloba diverse tipologie di scuole (*Specialist Schools*, *Academies*, *Voluntary Aided* e *Voluntary Controlled Schools*) che erano già fondazioni. Dal 2006, tuttavia, ogni scuola, esistente o da istituire, può decidere se diventare una Fondazione.

La decisione di diventare *Trust* è libera e vista come modalità in più per superare una situazione di difficoltà e migliorare i risultati della scuola.

I partner che entrano a tutti gli effetti nell'organo di autogoverno della scuola contribuiscono ad innalzare gli standard e a sviluppare l'*ethos*. La parola "ethos" acquista, qui, importanza strategica perché si riferisce a come l'istituto s'interfaccia con la comunità che serve. In sostanza la scuola dovrebbe mirare a dare senso all'insieme degli apprendimenti, organizzati attorno ad un progetto culturale, professionale, spirituale, ideale (di cui i partner siano garanti) che sia una leva per motivare il ragazzo a costruire le basi del suo rapporto con se stesso e con gli altri.

I partner possono essere anche imprese ma sottomesse al regime di *Trust*. In tal senso non possono disporre a loro uso della scuola pur esplicitando un ruolo, definito, di promozione e impulso all'interno del *governing body*. Il *Trustee*, infatti, dispone dei beni secondo l'atto di *Trust*, ma è comunque obbligato dalla legge a gestirli solo nell'interesse dei beneficiari individuati o dello scopo determinato dal *Settlor* (disponente).

Su questo argomento ricordiamo le parole dell'ex Primo Ministro laburista Tony Blair che aveva affermato "*Le esperienze internazionali suggeriscono che le risorse governative che seguono l'alunno (fair funding which follows the pupil), assieme ad una buona informazione e al sostegno ai genitori, svolgono un'importante funzione nel portare a successo le scelte educative*".

Il terzo dei citati scenari dell'OCSE/CERI disegna e anticipa questa trasformazione, accompagnata da riforme radicali nel finanziamento, per *quota capitaria*, che va a genitori e studenti attraverso *voucher* e buoni studio.

Ma la scelta realmente libera dei genitori come diritto e/o *driver* per il miglioramento del sistema è una *vision* condivisa già ora da Stati che presentano le migliori performance PISA 2006.

In Finlandia, ad esempio, i genitori hanno totale ed effettiva libertà. Le scuole che ottengono il "*Permesso di educazione*" possono ricevere una sovvenzione di Stato esattamente come tutte le altre scuole governative e in base agli stessi criteri di riparto. I genitori che mandano i loro figli in una scuola non governativa, pertanto, non pagano alcuna retta scolastica.

Così pure avviene in Svezia, che dal 1994 ha introdotto il buono scuola con successo a giudicare dai risultati delle rilevazioni internazionali sugli apprendimenti e dall'incremento delle scuole non governative, passate in 14 anni da uno scarso 1% al 10%. Tali scuole hanno rivitalizzato il sistema educativo introducendo un approccio personalizzato e tutoriale, costantemente sollecitato e formato nei docenti.

Infine, in Francia, la Commissione Attali ha proposto, in discontinuità con lo storico centralismo d'Oltralpe, una "Decisione 6", che adotta il buono scuola da far spendere liberamente alle famiglie. Questo approccio avvantaggia in tutti i Paesi soprattutto le classi povere e medie, che non hanno i mezzi per accedere alle migliori scuole non sussidiate.

D'altra parte, come è emerso dal Rapporto 2006 della Fondazione per la sussidiarietà, che ha esplorato le percezioni delle famiglie, delle istituzioni e delle imprese rispetto alle applicazioni della sussidiarietà in campo educativo, il 56 per cento degli intervistati auspicherebbe una scuola con un sistema misto Stato-privato. Ciò vuol dire che anche in Italia, individuando le strategie giuste, si potrebbe presto arrivare, come sta avvenendo in Inghilterra, ad avere uno Stato che svolga un'azione più di guida e di controllo che di gestione. Lo slogan di questo processo potrebbe diventare, anche per noi, quello di Blair: lo Stato «*from provider to commissioner*». Ma ancora più importante, dentro questo cambiamento, che può agevolmente trovare attuazione nel titolo V della parte seconda della Costituzione, resta, appunto la sfida di riallocare le risorse finanziarie destinate all'istruzione partendo dalla libertà di scelta delle famiglie, secondo il richiamato principio che le risorse governative seguono l'alunno. Principio affermato già dall'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Il fatto che lo Stato abbia fino ad oggi interpretato il diritto all'istruzione dei cittadini come una funzione propria e coincidente con un servizio esclusivamente statale ha certamente prodotto effetti positivi come la scolarizzazione di massa, ma è anche vero che questo impianto appare sempre più come una «gabbia» che limita le opportunità da offrire ai nostri giovani e la libertà di scelta in campo educativo

La sussidiarietà diventa la stella polare di questo cambiamento. È questo il senso del comma 2 dell'articolo 11 della presente proposta di legge, che prevede un'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche collegata alla libertà di scelta delle famiglie, che spostano i finanziamenti in base alle loro scelte.

Inoltre, poiché la qualità della scuola è fondata sulla qualità della condizione (norme generali) e della funzione (prestazioni essenziali ovvero *standard*) dei docenti, il capo III della presente proposta di legge prevede la definizione di un nuovo stato giuridico dei docenti e nuove modalità di formazione iniziale e di reclutamento.

Infatti, l'insegnante non è un soggetto perfettamente fungibile ad ogni trasformazione strutturale, normativa e organizzativa della scuola. Ne è invece l'elemento costitutivo, soprattutto quando il sistema in cui esso opera si avvia a rapidi e continui cambiamenti.

In effetti, nei dieci anni in cui si è discusso sull'autonomia delle scuole, non si è operato conseguentemente:

a) per modificare il reclutamento (la legge n. 124 del 1999 è la sanzione del vecchio sistema dei concorsi e delle sanatorie);

b) per riscrivere lo stato giuridico degli insegnanti in coerenza con il nuovo paradigma organizzativo e didattico (flessibilità) delle scuole;

c) per dare pertinenza alle competenze richieste ai docenti con il trasferimento alle scuole di nuovi poteri e funzioni tecniche, organizzative e didattiche (POF).

Finora il Parlamento (fin dalle origini del nostro sistema scolastico) si è occupato dell'insegnante essenzialmente come dipendente pubblico, alla stregua di tutti gli altri impiegati dello Stato (si vedano le norme sullo stato giuridico del 1906, 1923, 1957 e 1974).

A partire dagli anni ottanta, ad esso sono state assicurate - come agli altri impiegati pubblici - la contrattazione e tutte le libertà sindacali, accentuando la sua dipendenza piuttosto che la sua autonomia e responsabilità professionali.

Ma può esistere una vera autonomia delle scuole senza un insegnante professionista, capace di vera responsabilità per i risultati?

Sembra di no, a giudicare dal fatto che il reclutamento da parte delle scuole non sia una prassi nuova o isolata, ma, al contrario è confermata con successo dalle migliori esperienze europee.

In Finlandia, ad esempio, dove la maggior parte dei docenti è dipendente dell'autorità locale, il reclutamento avviene presso la scuola su offerta del singolo istituto. Il candidato viene esaminato da una commissione presieduta dal preside della scuola e scelto sulla base dei titoli accademici e

professionali. Così avviene anche, con ottimi risultati, nelle *Trust schools* inglesi: una volta accettato lo status di *Trust School*, le strutture scolastiche passano dalle *Local Authorities* alla proprietà delle stesse scuole che rilevano anche l'assunzione di tutto lo staff scolastico. La proposta di legge in esame prevede, per avviare un significativo cambiamento nella professionalità dei docenti, la dissoluzione dello stato giuridico tradizionale, di carattere sostanzialmente impiegatizio.

Il profilo professionale, infatti, ma anche l'autogoverno della professione (organi collegiali territoriali), la valutazione, gli *standard*, il codice deontologico, la carriera, la formazione iniziale e in servizio sono rimasti come «residui» di un'azione normativa che si è tutta squilibrata sul lato contrattuale, senza alcun vincolo. E non poteva essere diversamente, dato il silenzio dell'azione e della proposta legislativa.

Il processo di «impiegatizzazione» dei docenti (favorito dal numero decisamente impressionante: quasi un milione - nel 1957 erano 261.000), da timore e «profezia» teorizzata negli anni settanta, ha avuto la sua compiuta realizzazione nel contesto di una regolamentazione pazzia vasta e profonda, che ha inciso anche sull'immagine sociale, sulla percezione di sé e sugli stessi comportamenti quotidiani dei docenti.

C'è, al contrario, una giusta esigenza di dare visibilità al lavoro reale dei docenti dal momento che in Italia, come già in tutta Europa, sono cresciuti i loro compiti e le loro responsabilità, peraltro minimizzati da quanti pensano ancora che gli insegnanti lavorino meno di altri. Recenti indagini¹, invece, dimostrano che la professione dell'insegnante è logorante ed esposta più di altre al fenomeno del *burn out*. Quando ai docenti sono richieste sempre nuove competenze mentre il mercato offre lavori più promettenti e remunerativi, le politiche salariali diventano, allora, strategiche per contrastare il fenomeno del *Teacher Exodus* (soprattutto nel campo scientifico e tecnologico) e per attrarre insegnanti giovani e qualificati.

Su questa strada, unitamente allo sforzo del Governo di premiare impegno e merito anche tra i professionisti dell'educazione, è necessario promuovere un'azione normativa forte e complementare alla regolazione pazzia espressa dalla contrattazione. Un'azione che metta a punto un nuovo ed esclusivo stato giuridico del docente in coerenza con la *flessibilità* organizzativa e didattica che la scuola moderna, ormai in tutti i Paesi avanzati, richiede.

Fino a qualche anno fa, in Europa, l'orario di lavoro degli insegnanti veniva considerato principalmente sulla base del numero d'ore d'aula, a prescindere dalle altre attività a geometria variabile alle quali potevano essere chiamati i docenti. In molti Paesi il riconoscimento dei compiti non specificati a livello contrattuale ha cominciato ad interessare svariate funzioni, tra le quali la partecipazione alla gestione della scuola, l'organizzazione dei materiali didattici, il *tutoring* ai docenti neo assunti, la supervisione degli alunni dopo le lezioni e in attività extrascolastica, la vigilanza e correzione agli esami, la valutazione dei docenti, la partecipazione ad attività esterne. Oggi sono rimasti in pochi i Paesi che mantengono il criterio della retribuzione per numero di ore d'aula, come la Germania dove, per altro, è in corso un ampio dibattito orientato al cambiamento. Diversamente, altre nazioni già includono le attività collaterali all'insegnamento in senso stretto nel tempo di presenza a scuola. In Paesi come Regno Unito, Olanda e Svezia non viene indicato il numero di ore destinato all'insegnamento, ma solo l'ammontare complessivo dell'orario di lavoro e/o del tempo di presenza a scuola. All'interno di questa cornice realizzata a livello nazionale, sono i dirigenti scolastici a stabilire le mansioni che il personale docente deve svolgere, indicando i tempi per ciascuna di esse.

In Austria con il nuovo stato giuridico, entrato a regime nell'anno scolastico 2000/01, si enuclea un numero annuale di ore lavorative, comprensivo di insegnamento d'aula e di ore per la preparazione di altre attività. In Danimarca, alle ore destinate durante l'anno a lezioni, correzione di compiti e rapporti con le famiglie, si affianca un *tempo scuola* per altre attività aggiuntive e comprensive di compiti da svolgere in comune con altri docenti. Così pure in Norvegia, ci si basa sul numero di ore di presenza a scuola, che può variare in rapporto alla tipologia di istituto e alla materia insegnata.

In Finlandia i doveri del corpo insegnante richiedono dalle 15 alle 25 ore di lavoro settimanali a seconda del tipo di scuola e materia. L'orario di lavoro è quello degli uffici pubblici (8.00 – 16.15). Non viene richiesta la presenza a scuola nei giorni non di lezione. Oltre ai normali compiti di insegnamento, ai docenti finlandesi è richiesta la programmazione (sia delle ore ordinarie che delle

attività pre-post-lezione), i rapporti con colleghi e genitori, la partecipazione di *staff* nei servizi per gli studenti, le verifiche degli alunni e, dopo la riforma partita nel 1999, alcuni compiti di valutazione dell'istruzione.

In Inghilterra e Galles, dal 1 settembre 2007 il *Training and Development Agency for Schools* (TDA) ha stabilito gli standard professionali dei docenti in termini di attività, conoscenze e competenze. Si tratta di Pay Standards (come definiti nello *School Teachers' Pay and Conditions Document*) vale a dire riferimenti per compensi premianti che, nella filosofia della *Performance related pay*, definiscono le caratteristiche attese dei docenti ad ogni livello. Il documento è condiviso dalle associazioni sindacali e da altri stakeholders. Non va confuso con lo *School Teachers' Pay and Conditions Document* (STPCD), che sancisce i doveri professionali. Quest'ultimo è pubblicato ogni anno e forma parte del contratto di docenti e capi di istituto nelle scuole statali.

Così pura, i mirati investimenti dello Stato finlandese per l'educazione ed, in particolare, per la formazione dei docenti hanno aiutato ed aiutano gli educatori a realizzare bene il loro compito. Nel 1996, con l'obiettivo di migliorare il rendimento degli alunni in matematica e scienze, il governo finlandese iniziò a sviluppare un programma finalizzato ad un'alta formazione della classe docente verso l'insegnamento di metodologie orientate alla pratica. In tal senso si è anche investito molto denaro nel modernizzare i laboratori degli istituti, acquisendo nuovi computer e *software* aggiornati. Per insegnare è divenuta obbligatoria una formazione iniziale universitaria superiore. Essere maestro di primaria richiede, ad esempio, 5 anni di studi universitari disciplinari e didattici con un anno di praticantato. La selezione è durissima (solo il 10% dei candidati passa l'esame) e la formazione continua dei docenti di primaria e secondaria molto impegnativa. Per accedere al percorso specialistico universitario si devono superare due processi di selezione e solo i migliori possono diventare docenti.

Ritornando alla proposta di legge in esame, è stata prevista l'istituzione di una dirigenza scolastica di tipo amministrativo, anche come *leadership* educativa. La stessa definizione della dirigenza scolastica è avvenuta concretamente (articoli 25-*bis* e 25-*ter* del decreto legislativo n. 29 del 1993, introdotti dal decreto legislativo n. 59 del 1998, oggi articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001), in mancanza di un coerente sviluppo della carriera, in polemica con la funzione docente e non come naturale sviluppo della carriera, per cui oggi il dirigente scolastico appartiene per profilo, per trattamento economico, per modalità di reclutamento e per funzioni più alla carriera burocratico-amministrativa che non a quella di tipo educativo e didattico.

La conseguenza è che le scuole sono oggi prive di una vera e propria *leadership*, un vuoto che non può essere riempito né dalle «funzioni obiettivo» (tutte elettive e provvisorie), né tanto meno dai collaboratori del dirigente - compreso il vice - scelti dal dirigente stesso senza criteri di competenza e di merito professionali. Ambedue le soluzioni sono un surrogato della carriera docente che dovrebbe invece essere fondata essenzialmente su *standard*, valutazione, sviluppo, professionalità, specializzazione e responsabilità per i risultati.

È inoltre da segnalare la mancata autonomia contrattuale (area autonoma di contrattazione) dei docenti e delle articolazioni di tale funzione.

Per quanto riguarda l'autonomia contrattuale della professione (nonostante l'esplicita previsione dell'articolo 21, comma 17, della legge n. 59 del 1997, e nonostante le promesse), l'insegnante - caso unico in tutto il pubblico impiego - si trova ancora accomunato con tutto il personale dipendente della scuola - compresi gli ausiliari. Tale scelta politica ha avuto come conseguenza quella vera e propria «anomalia» organizzativa costituita dall'istituzione della rappresentanza sindacale unitaria (RSU) eletta in ogni istituzione scolastica, nella quale l'insegnante può essere rappresentato da operatori e da lavoratori che nulla hanno a che fare con la sua professione e che sono chiamati a definire per via pattizia aspetti specifici dell'attività professionale docente dei quali non hanno conoscenza e competenza alcuna.

In tale prospettiva il concetto di «stato giuridico» include, tra l'altro: l'identificazione (in che cosa consiste) e la configurazione (identica o differenziata) della funzione docente; i contenuti e i limiti della libertà di insegnamento; le procedure di reclutamento e la «carriera»; le cause e le modalità di cessazione del rapporto di lavoro; le relazioni con l'istituto scolastico, con gli organi collegiali, con il dirigente scolastico, con gli organi ministeriali e degli altri enti pubblici; gli organismi rappresentativi della funzione docente; le modalità e le procedure per la valutazione e il controllo dell'attività dei docenti.

Ma vi è un ulteriore principio costituzionale che impone la disciplina legislativa degli aspetti testé menzionati: la riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione. Com'è noto, tale disposizione esige che le linee fondamentali dell'organizzazione della pubblica amministrazione siano disciplinate con legge. Ebbene, i predetti aspetti costituiscono una parte essenziale dell'organizzazione amministrativa di istituzioni pubbliche quali sono quelle scolastiche, per cui non potrebbero costituire oggetto di contrattazione collettiva. In tale senso, peraltro, sembra essersi mossa anche la più recente giurisprudenza costituzionale.

Anche le modalità e le procedure per la valutazione e il controllo dell'attività dei docenti rientrano nella nozione di «stato giuridico» e, dunque, nell'ambito riservato al legislatore statale. In tale contesto il Parlamento potrebbe introdurre, andando a colmare un vuoto attualmente esistente nell'ordinamento, forme di valutazione e di responsabilità del docente, che dovrebbero essere improntate alla predeterminazione dei criteri della valutazione medesima (quale, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi formativi predefiniti).

Partendo da questi presupposti, la proposta di legge in esame, tenuto conto anche del documento del 9 giugno 2004 elaborato in sede di Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), sul quale le parti sociali di cui all'articolo 22 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola hanno ritenuto di poter unanimemente convenire rispetto all'obiettivo, assunto dalla predetta norma contrattuale, di individuare meccanismi di carriera professionale per i docenti, definisce quanto segue:

1) uno stato giuridico essenziale che affermi i valori e i principi (a partire da quelli contenuti nella Costituzione) su cui fondare la professione dell'insegnante a tutti i livelli, in tutte le istituzioni scolastiche e formative;

2) una carriera, articolata in tre livelli (docente iniziale, ordinario ed esperto), fondata su modalità e su criteri di valutazione basati sul merito professionale (articolo 17), nonché un'articolazione del ruolo che garantisca alle istituzioni scolastiche e formative autonomia professionalità e competenze adeguate, certificate, stabili e valutate (articolo 12);

3) l'istituzione della figura del «vicedirigente delle istituzioni scolastiche e formative», quale ulteriore livello di carriera (articolo 18);

4) un organo di valutazione professionale (*standard*, prestigio, immagine, promozione eccetera), che sia la garanzia «dinamica» dello sviluppo della professione e che sappia escludere con i mezzi e con le tutele opportuni coloro che non possono essere definiti insegnanti (articolo 17);

5) un contratto snello, che intervenga sulle materie che gli sono proprie e quindi sui punti che non incidono sulle competenze professionali e sull'organizzazione della carriera: in particolare, orario, retribuzione, mobilità, nonché riconoscimento dell'autonomia contrattuale di una categoria di professionisti (area autonoma) (articolo 22).

In sostanza, la presente proposta di legge intende proporre una professione che sappia autogovernarsi per la qualità, l'autonomia e la piena responsabilità della funzione, definita come «primaria risorsa professionale della nazione».

Con sfumature diverse, ma con la stessa volontà politica di modificare la natura e le finalità degli attuali organi collegiali, nonché la formazione iniziale ed il reclutamento dei docenti, le altre proposte di legge abbinata alla n. 953, Napoli n.808, Frassinetti n. 1199, De Torre n. 1262, contribuiscono a rafforzare l'intenzione delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di procedere nella direzione di una riforma di questi aspetti del sistema educativo.

Tutte le proposte riconoscono la necessità di introdurre l'autonomia statutaria nel governo delle istituzioni scolastiche.

Le proposte Napoli e Frassinetti prevedono una articolazione leggermente più allargata degli organi collegiali previsti per legge.

La proposta De Torre che richiama esplicitamente la parola “governo”, ancorché partecipato della scuola punta sull’asse autonomia-valutazione per segnare la discontinuità con gli organi collegiali del 1974.

Inoltre, in tutte e tre queste proposte si ipotizza anche la riforma degli organi collegiali territoriali raccordati al nuovo impianto costituzionale ed amministrativo (coinvolgimento delle Regioni e degli uffici scolastici regionali).

Gli Uffici predisporranno in tempo utile per la prosecuzione dei nostri lavori le schede di approfondimento delle leggi abbinata, al fine di poter effettuare in modo più analitico le similitudini e le comparazioni tra le stesse.

Ministro, Colleghi, credo che l’inizio di questi nostri lavori determini, a partire da oggi, nuove e forti aspettative di cambiamento della *governance* delle istituzioni scolastiche.

Non si tratta di norme onerose, eppure potrebbero rimotivare dirigenti, docenti e soprattutto famiglie e studenti e dare una dimensione europea alle nostre istituzioni scolastiche.

Per queste ragioni, mi auguro che la prosecuzione dei lavori, approfondita e partecipata attraverso audizioni e comparazioni, possa condurre in tempi ragionevoli all’approvazione di un testo largamente condiviso e sostenuto idealmente e proceduralmente dal Governo.

Con questo auspicio, avviamo il dibattito sulle proposte di legge in esame, ringraziandovi dell’attenzione.