



**Scheda di commento alla
Proposta di Legge d'iniziativa del deputato Aprea
(n. 953 del 12 maggio 2008)**

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

Indice "cliccabile"

- 1 - [Area contrattuale docenti](#)
- 2 - [L'articolazione della professione docente](#)
- 3 - [Organi collegiali](#)
- 4 - [Formazione iniziale e reclutamento](#)
- 5 - [La rappresentanza professionale](#)
- 6 - [Finanziamento delle istituzioni scolastiche](#)
- 7 - [Trasformazione delle istituzioni scolastiche in fondazioni](#)

Documenti

[Testo della Proposta di Legge d'iniziativa del deputato Aprea \(n. 953/08\)](#)

1 - Area contrattuale docenti

La proposta

E' contenuta nell'articolo 22 della proposta di legge e intende separare l'area contrattuale dei docenti da quella del personale ATA costituendo per i docenti un'area di contrattazione autonoma.

Inoltre intende ridisegnare le materie di competenza della contrattazione nazionale e integrativa regionale e d'istituto.

L'art. 22 indica a questo scopo soltanto i criteri con cui rideterminare le materie di contrattazione, criteri di essenzialità e compatibilità con i principi fissati dalla legge stessa che, riscrivendo lo stato giuridico dei docenti (articoli 12-22), attribuisce alla legge, togliendolo all'area della contrattazione, il potere di definire le carriere docenti, il profilo professionale, la valutazione, il contratto di inserimento formativo al lavoro. Il nuovo stato giuridico assegna poi agli organismi tecnici rappresentativi ([vedi punto 5](#)), costituiti da docenti eletti e nominati, competenze in merito al codice deontologico e alle potestà disciplinari.

L'articolo 22 inoltre sopprime le RSU di scuola e istituisce la rappresentanza sindacale regionale unitaria d'area composta esclusivamente da personale docente. Ad essa si applicano le norme sulla rappresentatività sindacale e sulla costituzione ed elezione delle RSU.

Le conseguenze

Spariscono dalle scuole RSU (rappresentanze sindacali unitarie) e contrattazione di istituto, perlomeno sulle materie che riguardano i docenti.

Attualmente nelle relazioni sindacali di scuola vi sono materie di informazione preventiva, successiva e di contrattazione su cui le RSU, unitariamente, esercitano il proprio ruolo.

Cancellando l'informazione preventiva alle RSU sulla formazione delle classi e degli organici, sulle risorse che concorrono a determinare il salario accessorio, sul piano delle attività, sulla fruizione dei permessi per la formazione e la contrattazione di scuola sui criteri di assegnazione del personale ai plessi e alle varie sedi, sui criteri di utilizzazione del personale nell'attuazione dei progetti e quindi nell'accesso al salario aggiuntivo, sui criteri e sulle modalità di articolazione dell'orario di lavoro, occorre domandarsi quali saranno i soggetti che assumeranno tali prerogative e chi potrà garantire trasparenza, regole e condivisione nelle scelte.

Tanto più se esaminiamo le materie oggi oggetto di contrattazione di scuola, come i criteri di assegnazione dei docenti ai plessi e alle succursali, i criteri e le modalità di attuazione dei diritti sindacali, i criteri per la ripartizione del FIS e per l'attribuzione dei compensi accessori, i criteri e le modalità relativi all'organizzazione del lavoro e i criteri per l'individuazione del personale da retribuire con il fondo d'istituto.

La rappresentanza sindacale regionale unitaria al massimo potrà dettare criteri molto larghi e generici, ma la gestione effettiva dell'organizzazione del lavoro nella scuola e della distribuzione di salario accessorio, su cui si giocano i diritti reali delle persone, tornerà ad essere materia di circolari subordinando ad esse i diritti dei docenti, che tornerebbero ad essere gestiti unilateralmente dalle gerarchie interne.

Toccherebbe poi ad un nuovo contratto nazionale, privato delle materie di competenza della legge, definire i compiti attribuiti alla rappresentanza regionale d'area docente a cui verrebbero attribuite le norme che regolano la rappresentanza sindacale e a cui verrebbe applicato il regolamento elettorale delle RSU.

La netta separazione dell'area contrattuale docente dal personale ATA, prevista dall'art. 22, lascia completamente in ombra il possibile esercizio dei diritti sindacali per il personale ATA, di cui questa proposta di legge non si occupa.

Il nostro commento

La contrattazione di scuola, assieme al DPR 275/99 istitutivo dell'autonomia e al D.L.vo 59/98 istitutivo della Dirigenza, è uno strumento fondamentale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Grazie ad essa è stato possibile, infatti, allocare direttamente alle scuole una ingente quantità di risorse a beneficio del personale che ha di fatto premiato l'impegno e la produttività.

Nella scuola tutti i discorsi, che oggi si fanno in modo spesso demagogico, sull'impegno e la produttività sono già realtà da tempo: in altri momenti il salario accessorio era gestito centralmente; oggi, gestito dalle singole scuole, ha consentito ad esse di organizzare flessibilmente il lavoro.

La contrattazione di scuola è stato il più grande esercizio dell'autonomia finanziaria e organizzativa che si sia mai praticata in una struttura pubblica.

La scuola, come struttura a legame debole, esplica il massimo della sua flessibilità e produttività, proprio grazie al fondo di istituto e alla contrattazione.

Per questo il PdL è un atto di smantellamento dell'autonomia, nonché un impoverimento della figura dirigenziale di scuola che ha avuto la potestà negoziale in concomitanza con l'attribuzione della dirigenza, proprio per consentire questo salto culturale e organizzativo presupposto dall'autonomia.

Dunque il teorema sotteso a questa proposta di legge che per i docenti vi sia in atto una deriva impiegatizia di cui sarebbe responsabile la contrattazione, va completamente ribaltato, infatti tutto ciò che viene tolto alla contrattazione torna nelle competenze della legge ponendo oggettivamente in posizione subordinata i docenti.

La rappresentanza sindacale unitaria invece poggia sulla partecipazione e sulla condivisione del personale alle scelte contrattuali, infatti già l'iscrizione ad un sindacato e la partecipazione al voto per l'elezione delle RSU di scuola sono espressione di una elaborazione politica collettiva, inoltre le piattaforme contrattuali, così come gli accordi successivi vengono sottoposti a consultazione di tutto il personale e le RSU, insieme alle organizzazioni sindacali territoriali, agiscono soltanto su mandato a trattare dei lavoratori interessati. Uno spazio democratico che nella scuola rischia di chiudersi.

Dunque la richiamata deriva impiegatizia appare, in tutta evidenza, come un pretesto per ridurre il livello di democrazia praticata nella scuola e ricondurre a subordinazione il rapporto di lavoro.

Mentre l'associazionismo professionale ([vedi punto 5](#)), che ha sempre svolto una importantissima funzione di stimolo nella scuola, non è affatto incompatibile con una democratica rappresentanza sindacale.

Non condividiamo affatto poi la costituzione di un'area contrattuale docente separata da quella ATA, per le derive corporative che questo può determinare. La conseguente scomposizione degli interessi e la divaricazione di obiettivi, azioni e rivendicazioni non giova né agli interessi dei lavoratori tutti, né, in definitiva, al buon andamento del sistema scuola.

2 - L'articolazione della professione docente

La proposta

La carriera docente viene articolata in tre fasce corrispondenti a tre momenti diversi del percorso professionale, per ora imprecisati nella loro scansione: docente iniziale, docente ordinario, docente esperto.

Il docente esperto avrà anche attribuzioni formative specifiche verso altri docenti e alunni o anche cariche di collaborazione col dirigente scolastico. Ordinari e esperti poi, possono essere incaricati per compiti complessi con retribuzioni aggiuntive.

La diversa retribuzione di ciascuna articolazione sarà stabilita per contrattazione mentre all'interno di esse avrà luogo una progressione biennale.

Il passaggio da una all'altra di queste articolazioni avviene a domanda da parte degli interessati su un numero limitato di posti stabiliti anno per anno dal Ministero e ripartiti tra le varie scuole. Il passaggio a docente ordinario avviene a domanda seguita da concorso per titoli, il passaggio a docente esperto avviene a domanda seguita da concorso per esami. Le commissioni, che faranno queste selezioni, e i criteri saranno definite successivamente in base alle norme vigenti.

In ogni caso tutto il personale sarà periodicamente sottoposto a valutazione in merito alla efficacia della propria azione didattica e formativa, all'impegno professionale, al contributo all'attività complessiva della scuola, ai titoli professionali acquisiti in servizio. Questa valutazione sarà operata da una commissione formata da tre colleghi docenti esperti eletti, il dirigente scolastico e un rappresentante dell'organismo tecnico rappresentativo regionale. I risultati di questa valutazione, unitamente a crediti formativi e titoli professionali certificati, costituiranno gli elementi del punteggio per i passaggi da docente iniziale a docente ordinario.

Valutazioni gravemente negative in ordine all'azione didattica e all'impegno professionale potranno dar luogo al blocco della progressione economica biennale.

Le conseguenze

La proposta spezza la categoria in tre fasce diverse, che diventano quattro se si pensa che il personale neo-arruolato è sottoposto a un contratto formativo di prima applicazione ([vedi punto 4](#)). In altre parole ci saranno quattro basi stipendiali diverse per il medesimo lavoro di insegnamento.

Questa articolazione non sarà una pura differenziazione economica, ma anche funzionale, non tanto nel senso di compiti prestabiliti, quanto di opportunità e diritti: infatti solo i docenti esperti potranno divenire collaboratori del dirigente, mentre gli ordinari si dovranno accontentare al massimo di compiti complessi retribuiti in aggiuntivo. Gli iniziali rimarranno a bocca asciutta.

In compenso però tutta la categoria sarà sottoposta a valutazioni periodiche, sia che intenda accedere alle fasce più alte sia che non intenda. E per effetto di questa valutazione si potrà essere sanzionati con il blocco anche degli scatti biennali.

Ci sarà un intenso lavoro di commissioni: commissione di valutazione di scuola (3 docenti+DS+rappresentante OTR), commissioni per avanzamento a docente ordinario, commissioni di corso-concorso a docente esperto.

Tuttavia questa carriera non sarà sempre possibile allo stesso modo neppure per tutti coloro che ne sono interessati: infatti i contingenti per docenti ordinari ed esperti saranno determinati di anno in anno dal MIUR e dal MEF, senza che la proposta di legge preveda un preciso rapporto tra questi e l'organico.

Il nostro commento

Tutta la proposta è giocata su un'ambiguità tra l'introduzione di una diversa carriera docente e la disarticolazione dell'organico docente stesso, con tutte le conseguenze negative del caso sia sul piano dei diritti che su quello delle opportunità professionali.

Infatti, per quanto l'articolo porti il titolo di "articolazione della funzione docente", come se esistessero diverse figure, è evidente che siamo di fronte ad una vera e propria articolazione di carriera confermata dall'obbligo per tutti di sottoporsi a valutazione periodica (con in più addirittura la possibilità sanzionatoria di blocco degli scatti biennali).

Allo stesso modo la volontà di non fare apparire come gerarchica questa suddivisione è smentita dal fatto che la differente collocazione nelle tre fasce dà tre diverse possibilità di partecipazione alla vita scolastica.

L'eventuale blocco degli scatti biennali di anzianità a seguito di valutazione negativa configura una situazione nuova nel quadro delle regole di funzionamento scolastico e del rapporto di lavoro, nonché nei gradi di "sanzione possibile". Finora esisteva la possibilità di rilevare la capacità/incapacità di svolgere il proprio lavoro oppure dolo o errori sanzionabili nella sua gestione: questo comportava sanzioni in caso di colpa o allontanamento (destituzione o utilizzo in altri compiti). Ora si può introdurre di fatto uno "stipendio di rendimento" legato al dare o al negare gli scatti biennali.

Inoltre si fanno i conti senza l'oste intervenendo per legge sugli aspetti contrattuali che regolano il rapporto di lavoro, a cominciare dagli scatti biennali di anzianità, (dei quali il disegno di legge dà per scontata l'esistenza, mentre allo stato attuale gli scatti non sono biennali e questa materia è contrattuale e non di legge) per finire con l'articolazione della funzione docente su cui i docenti e le loro rappresentanze sindacali cessano di avere voce in capitolo, per tornare ad essere subordinati alle volontà politiche.

Nello stesso tempo la unidirezionalità delle scelte relative ai contingenti dei docenti ordinari ed esperti, tutte nelle mani del Ministero e delle compatibilità economiche del momento, ne fa uno strumento subordinato non alle esigenze di sviluppo professionale degli insegnanti e di funzionamento delle scuole, ma a quelle della spesa

pubblica. Non esiste nel disegno di legge neppure la promessa di un criterio oggettivo per fissare i contingenti, rapportato ad esempio agli organici. Il rubinetto per aprire o chiudere queste quote sarà uno strumento totalmente in mano ai due ministeri, MIUR e MEF.

Da molto tempo il tema dello sviluppo della carriera docente è stato oggetto di dibattito politico sindacale. Sono state fatte elaborazioni sul tema (documento della Commissione trilaterale, ministero, ARAN, sindacati del 24 maggio 2004) che, per essere tradotte in proposta contrattuale richiedevano innanzi tutto la messa a disposizione di un finanziamento ad hoc, diverso da quello che serve per finanziare gli aumenti contrattuali per tutti. Non è mai stato fatto e questo ha impedito che si potesse procedere con una proposta strutturata da sottoporre alla valutazione dei lavoratori. I tagli draconiani imposti alla scuola dal DL 112/08 e l'accantonamento del 30% dei risparmi, a partire dal 2010, per finanziare operazioni sulla carriera dei docenti, danno la misura della poca serietà dell'operazione, che maschera invece un nuovo motivo di subordinazione dei docenti ai vari centralismi burocratici.

3 - Organi collegiali

La proposta

Prevede che a governare le istituzioni scolastiche, tramite un Consiglio di Amministrazione (Cd'A), siano, da un lato, i rappresentanti delle attuali componenti scolastiche (Dirigente, Docenti, Genitori, Studenti) con l'esclusione del personale ATA (salvo la presenza del Direttore dei Servizi in funzione di segretario e senza diritto di voto per le delibere che riguardano il "programma" annuale delle attività); e, dall'altro, rappresentanti dell'ente locale proprietario dei locali ed esperti esterni.

Il Consiglio di amministrazione è presieduto dal Dirigente Scolastico ed è composto da non più di 11 componenti: modalità di composizione, elezione, designazione di esterni sono stabiliti dal regolamento relativo al funzionamento dello stesso Cd'A. Esso approva il POF, il programma annuale delle attività, il regolamento d'istituto, nomina gli esterni e gli esperti del nucleo di valutazione del funzionamento d'istituto (di cui diremo). E' soggetto al controllo dell'Ufficio scolastico regionale.

Il Collegio dei Docenti elabora il POF, è articolato in dipartimenti disciplinari o in ulteriori forme organizzative definite dal Collegio stesso, ha l'obbligo di riunirsi all'inizio dell'anno scolastico.

Sono aboliti i Consigli di classe e istituiti "organi collegiali di valutazione degli alunni". Studenti e genitori possono organizzare la propria partecipazione con diritto di riunione e associazione e il Cd'A ne regolerà le forme.

E' istituito un "nucleo di valutazione di funzionamento dell'Istituto" composto da docenti "esperti" (il livello più alto dei tre livelli che il PdL istituisce) e da non più di due esperti esterni che la scuola deve compensare.

Le conseguenze

Benché nella premessa di presentazione del PdL si indichi la necessità di operare per la distinzione delle competenze fra gli organi di governo della scuola, la presidenza del Cd'A attribuita al Dirigente Scolastico di fatto affida ad una stessa figura il compito di indirizzo e di gestione allo stesso tempo.

La presenza di rappresentanti dell'Ente locale proprietario dell'edificio non porterà benefici ma appesantirà la partecipazione (designazione politica spartitoria nei territori); gli esperti esterni parteciperanno se avranno interesse, altrimenti saranno presenze ingombranti ed inutili.

Il Collegio dei Docenti avrà meno peso dal momento che ad approvare il POF sarà il Cd'A (oggi il Collegio elabora e il Consiglio di Istituto "adotta" il POF, configurando il necessario accordo fra i due soggetti collegiali): si prefigura una ingerenza sull'autonomia delle scelte dei docenti.

I Consigli di classe ribattezzati come organi di valutazione collegiale degli alunni non avranno la presenza di genitori e studenti, avranno funzioni esclusivamente valutative, ma non programmatiche e progettuali.

E' positiva e necessaria l'istituzione del nucleo di valutazione: occorrerà verificarne la reale operatività, dal momento che esso poggia sulla presenza di due esterni che sono da retribuire a carico delle singole scuole. Non vorremmo che anche la "competenza e la qualità" degli esterni fosse dipendente dal "peso" del compenso erogabile da ciascuna istituzione scolastica.

La partecipazione dei genitori e degli studenti è affidata al regolamento.

Il nostro commento

Emblematica della concezione che si ha della scuola è la stessa nomenclatura utilizzata per designare il massimo organo di governo dell'istituzione scolastica: Consiglio di Amministrazione. E' la cultura di impresa, salvifica, che metterà le cose a posto spazzando via la burocrazia scolastica.

Nel dibattito parlamentare che sta accompagnando il PdL Aprea si richiama insistentemente la Finlandia perché è ai vertici delle classifiche nelle scuole (anche ci si dimentica di dire che per quel Paese ciò non vale per le scuole secondarie superiori), e ciò fa moda, ma gli organi di governo sono affidate alle comunità locali e nulla quel modello ha a che fare con il nostro modello statale.

Non funziona un amministratore delegato che, se fosse veramente tale (e tale in Italia non è) dovrebbe essere il Dirigente Scolastico designato dalle comunità, salvo poi lamentarsi nella premessa del PdL che il Ds in Italia è poco leader educativo e molto più amministrativo. La proposta va nella esatta opposta direzione a quella del leader educativo, perché riflette una concezione di scuola azienda che si prende quel poco che dà lo stato e per il resto si va a cercare le risorse altrove (con quanto rispetto dei LEP di istruzione è facile immaginare).

L'autonomia docente ne esce impoverita: è il Cd'A ad avere l'ultima parola sul POF, sicché si soggiacerà alla concezione dell'offerta formativa come offerta a domanda individuale e al diktat del finanziatore di turno che sarà chiamato a far parte del Cd'A. La giusta indicazione al Collegio di autorganizzarsi in dipartimenti è inficiata dal suo indebolimento complessivo in termini di autonomia organizzativa e didattica (il DPR 275/99 ne esce stravolto).

Il messaggio sembra essere anticolligiale: basta con le riunioni inutili ! di Collegi Docenti se ne faccia uno all'inizio dell'anno e i Consigli di classe si facciano solo per valutare gli alunni (anche se, essendo essi organi tecnico-professionali, è ben giusto che siano composti dai soli Docenti) e non anche per programmare.

A proposito dei Consigli di classe e del Collegio si dimentica di ricordare quale ruolo deve svolgere in essi il Dirigente Scolastico: e qui sì, se egli deve essere leader educativo e assicurare la gestione unitaria della scuola, che deve essere presente e indirizzare gli organi collegiali. Ma di ciò non c'è parola.

La partecipazione dei genitori e degli studenti non è valorizzata, anzi ne esce sminuita: se è vero, infatti, che si lascia alla potestà regolamentare del Cd'A di promuovere la partecipazione dei genitori e degli studenti, è altresì vero che la legge non detta nessun vincolo per la scuola e nessun ruolo per i genitori e gli studenti, essendo piuttosto preoccupata di imbarcare esterni, non competenti, quali rappresentanti degli locali e finanziatori a ben altro interessati.

Il PdL Aprea mostra, dunque, di volersi "aprire" all'esterno: presenza nel Cd'A di rappresentanti degli Enti proprietari dell'edificio, di finanziatori, di esperti di valutazione. C'è da chiedersi, e lo abbiamo sottolineato, che cosa chiederanno alle scuole i finanziatori, che contributo potranno dare i lottizzati della politica incompetenti e (facile il prevederlo) quasi sempre assenti. L'apertura, a nostro avviso, va giocata sulla reale autonomia delle scuole che non devono essere "ingessate" sulle figure che esse possono o non possono "chiamare": i progetti e le filosofie di gestione orienteranno il rapporto con l'esterno.

La verità è che la proposta tradisce una cultura fintamente autonomistica, dal momento che essa sembra ignorare che, proprio sulla base del principio di sussidiarietà, che pure viene richiamato a supporto della stessa proposta, gli organi di governo debbono essere espressione della comunità sociale di riferimento (presidenza del Cd'A ad esempio) e sempre meno dello stato. E per questo, la stessa presenza di esterni va suggerita ma non imposta, come avviene nel PdL.

Che la scuola poi non sia concepita, secondo i principi autonomistici, quale formazione comunitaria e sociale, è testimoniato dal fatto che il personale ATA non viene rappresentato nel Cd'A e, quando si prevede la presenza del DSGA (che, a nostro avviso, deve essere presente a pieno titolo), non lo si fa votare su di atto fondamentale quale il Programma annuale: un corpo sociale, che è di supporto alla "macchina didattica", e che deve sempre più essere riqualificato come soggetto non solo "servente" ma anche "educante", se non altro per il fatto che convive con dei "soggetti in crescita" quali sono gli allievi, viene semplicemente – ed è un vero e proprio insulto – ignorato.

4 - Formazione iniziale e reclutamento

La proposta

L'articolo 13 della proposta di legge si occupa della formazione iniziale dei docenti: essa si svolge all'interno delle lauree magistrali e di corsi accademici di secondo livello ed è finalizzata all'acquisizione di competenze sia disciplinari che metodologiche e didattiche. Vengono demandati a decreti del Ministro: la definizione delle classi di laurea specialistica, il profilo formativo e professionale del docente, le attività didattiche e di tirocinio anche per il sostegno, gli ambiti disciplinari e le classi di abilitazione. Nella definizione dei crediti da acquisire viene precisato che per la scuola secondaria i crediti di carattere metodologico/didattico non devono superare il 25% dei crediti complessivi.

I corsi di laurea magistrale ed accademici di secondo livello sono istituiti dalle singole università/istituzioni AFAM e possono essere anche interfacoltà e interateneo. Viene anche confermata la norma sui supervisor del tirocinio.

L'articolo 14 istituisce un albo regionale (diviso per ordini di scuola e per classi di abilitazione) nel quale sono inseriti, in base al punteggio conseguito nell'esame abilitante, coloro che conseguono la laurea magistrale o il diploma di secondo livello.

L'articolo 15 introduce un contratto di inserimento formativo al lavoro a cui sono avviati gli inclusi negli elenchi regionali in base alle specifiche richieste delle scuole. Ai docenti in formazione si applicano le regole contrattuali dei lavoratori a tempo determinato. L'anno di applicazione si svolge sotto la supervisione di un tutor, designato dal collegio docenti e per il quale è previsto un compenso da definire in sede contrattuale. Nell'anno di applicazione sono obbligatorie anche specifiche attività formative attivate dalle università su indicazione del tutor.

L'anno di applicazione si conclude con la discussione, con il comitato di valutazione, di una relazione sulle attività svolte che determina un giudizio e l'attribuzione di un punteggio.

L'articolo 16 disciplina i concorsi d'istituto, da bandirsi con cadenza almeno triennale, ai quali potranno partecipare solo i docenti abilitati e che abbiano superato positivamente l'anno di applicazione.

Le conseguenze

Il percorso di formazione iniziale dei docenti dura due anni accademici dopo il conseguimento di una laurea triennale o di un diploma accademico di primo livello e quindi si caratterizza con un forte contenuto disciplinare. Per completare il percorso, dopo i due anni, è obbligatorio un anno di applicazione nel quale il futuro docente lavora a pieno titolo come supplente nella scuola anche se con la supervisione di un tutor. I criteri di assegnazione alle scuole sono regolati solo dalle esigenze espresse dalle scuole stesse. La valutazione dell'anno di applicazione è solo interna alla scuola.

Il reclutamento avviene con concorsi almeno triennali a livello di singola scuola a cui possono partecipare solo coloro che hanno acquisito l'abilitazione e superato positivamente l'anno di applicazione: non è chiaro in quante scuole si può concorrere e se c'è un vincolo legato alla regione nel cui albo si è inclusi. Inoltre resta indefinito lo status dei docenti abilitati tra un concorso e l'altro.

Il nostro commento

Nella sostanza si tratta di una riproposizione aggiornata dell'art. 5 della legge Moratti e del relativo decreto legislativo che sono stati abrogati con la legge finanziaria per il 2008.

Il giudizio sul meccanismo di formazione iniziale è fortemente negativo sia perché ancora una volta si limita a fare il punto a capo tornando a quel che c'era prima, sia perché non fa i conti con i processi di stabilizzazione in corso, sia perché accentua la formazione disciplinare a scapito di quella metodologico/didattica. E così con la riproposizione delle Indicazioni Nazionali nella norma sui libri di testo del DL 112, e con la reintroduzione del percorso duale con l'emendamento al DL 112 che autorizza ad assolvere l'obbligo di istruzione anche nella formazione professionale, si torna quasi integralmente alla legge Moratti, alla faccia del buon senso esibito in campagna elettorale.

L'anno di applicazione resta uno strumento di forte criticità in quanto si introduce una forma di praticantato che sta a monte dell'assunzione, non è l'anno di prova, ma non è nemmeno un tirocinio in quanto si svolge con responsabilità di insegnamento. I provvedimenti attuativi restano appannaggio assoluto del Ministro senza confronto né parlamentare né degli organismi di rappresentanza (CNPI, CUN, CNAM). L'introduzione di un albo regionale degli abilitati con l'assegnazione dei docenti alle istituzioni scolastiche senza nessuna indicazione sui criteri di attribuzione, prefigura una chiamata diretta dei docenti e dunque un concorso di scuola viziato all'origine da una selezione unilaterale.

Su quest'ultima ipotesi, oltre alla complessità e al costo di una tale operazione, si lascia dunque ampio spazio a operazioni clientelari o comunque alla selezione di personale "allineato". Resta poi una grande incertezza che è poi la vera sfida per chi voglia veramente cimentarsi con la soluzione del problema annoso di una gestione pachidermia del sistema supplenze, e cioè sul come si contempererà questa nuova formazione con l'esaurimento delle attuali graduatorie senza prevedere alcuna fase transitoria e con una previsione di assunzioni fortemente limitata dai tagli previsti nella manovra economica 2009/2013.

5 - La rappresentanza professionale

La proposta

La proposta di rappresentanza professionale contenuta nel disegno di legge, ruota intorno alla costituzione di albi regionali ([vedi punto 4](#)) a cui sono iscritti tutti coloro che hanno conseguito una laurea magistrale o un diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento (articolo 14).

L'articolo 20 istituisce infatti organismi tecnici rappresentativi della funzione docente, articolati a livello nazionale e regionale, gli uni con compiti di raccolta dei dati contenuti negli albi regionali, gli altri con compiti di tenuta degli albi regionali stessi.

Tali organismi inoltre, svolgono funzioni attinenti alla formulazione di pareri e proposte sugli obiettivi generali del sistema di istruzione e alle procedure di reclutamento dei docenti.

Esercitano, a livello nazionale, potestà disciplinari sugli iscritti agli albi regionali e redigono il codice deontologico, a livello regionale costituiscono commissioni disciplinari distinte per gradi di scuola.

La composizione degli organismi tecnici rappresentativi è in parte elettiva e in parte derivante dalla designazione di università e associazioni professionali accreditate secondo la normativa vigente.

Con l'articolo 19 poi si riconosce alle associazioni professionali accreditate, diritto a svolgere la propria attività anche all'interno delle scuole e ad essere consultate sulla didattica e la formazione dei docenti, ad ogni livello dell'istituzione scolastica.

Le conseguenze

Scompare il Consiglio nazionale della pubblica istruzione (CNPI) e le sue funzioni vengono svolte dall'organismo tecnico rappresentativo nazionale, coadiuvato dagli organismi tecnici regionali.

Il comma 2 dell'art. 20 dice genericamente che la composizione degli organismi tecnici deve garantire una adeguata rappresentanza elettiva dei docenti interessati e che la quota di componenti designati dall'università e dalle associazioni professionali, deve essere minoritaria.

I termini con cui avverranno le elezioni dovranno dunque essere definiti in un successivo provvedimento legislativo, essendo evidentemente insufficienti le indicazioni fornite a tal proposito dalla proposta di legge.

Con tutta probabilità vi saranno liste di candidati che si proporranno su un programma di natura politica inerente i poteri e le funzioni dell'organismo. In quanto alle designazioni in capo alle università e alle associazioni professionali accreditate, sarà impossibile accontentare tutte quelle accreditate, che sono qualche centinaio, e dunque si renderà necessario fare una loro selezione operando una scelta che risponderà ad un criterio politico non sostenuto dal consenso dei docenti misurato con un voto.

Il nostro commento

Non si vede con chiarezza l'utilità di stilare un albo professionale regionale per i docenti, se non come atto burocratico che non aggiunge nulla all'autonomia professionale, alla responsabilità e alla partecipazione dei docenti. Infatti non è una novità per gli insegnanti della scuola secondaria l'iscrizione all'albo professionale, che però non ha mai comportato nessuna conseguenza per la loro professionalità, visti i termini giuridici con cui si configura il rapporto di lavoro dei docenti, di tipo

subordinato ma non dipendente, protetto dalla libertà d'insegnamento garantita dalla Costituzione. Le assonanze con le libere associazioni di professionisti, dal carattere corporativo, sono inadeguate e vanamente stuzzicanti, mentre la definizione di standard professionali per i docenti, la redazione di un codice deontologico e l'esercizio delle potestà disciplinari nel campo della competenza professionale, possono ben esprimere le funzioni di un organismo tecnico rappresentativo.

Quello delle norme disciplinari rimane comunque un campo di pertinenza sindacale, per le evidenti implicazioni di tutela del personale che esse comportano, va infatti portata a termine la sequenza contrattuale prevista dall'art. 91 del CCNL 2006/09.

In quanto al ruolo delle associazioni professionali, prezioso per l'azione di stimolo che deriva dal confronto dialettico sui temi culturali della professionalità, e sicuramente idoneo ad esprimere opinioni e pareri, appare più controverso quando deve assumere poteri non legittimati da una rappresentanza identificabile. L'accreditamento di cui parla la proposta si limita a individuare parametri per descrivere il livello di attività nel campo della formazione delle associazioni, non altro.

Oggi, infatti, il ministero si arroga il diritto di riconoscere o meno la validità di un'associazione, tanto che arbitrariamente distribuisce distacchi a volte anche ad associazioni fantasma.

Prima di ogni altra cosa, dunque, occorrerebbe varare un regolamento che sappia individuare parametri certi di esistenza di un'associazione, pena l'estendersi dell'arbitrio della politica anche in questo campo.

6 - Finanziamento delle istituzioni scolastiche

La proposta

Si prevede un finanziamento statale, per il tramite delle Regioni e Province autonome, alle singole scuole sulla base "del criterio principale della *quota capitarla* individuata in base al numero effettivo degli alunni iscritti a ogni istituzione scolastica, tenendo conto del costo medio per alunno...".

Le Regioni e Province autonome riceveranno i trasferimenti dei beni e delle risorse finanziarie umane e strumentali, come peraltro prevede il Titolo V della Costituzione, con appositi Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base di accordi in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Province autonome che individueranno modalità e tempi per i trasferimenti stessi.

Poiché ogni scuola si potrà trasformare in "fondazione", rispettando modalità requisiti e criteri che saranno contenuti in un apposito regolamento, i finanziamenti potranno giungere anche da Enti pubblici e privati, altre fondazioni, associazioni di genitori e di cittadini, organizzazioni *no profit*.

Gli enti finanziatori saranno associati agli organi di governo della scuola e le istituzioni scolastiche saranno obbligate a rendere conto alle amministrazioni pubbliche competenti (oggi USR, domani le Regioni) delle scelte effettuate.

Le conseguenze

Il finanziamento statale sarà erogato sostanzialmente sulla base del numero degli iscritti ad ogni singola istituzione scolastica: ciò è funzionale alla competizione fra scuole e al potenziamento del servizio scolastico come servizio a domanda individuale. L'autonomia docente sarà piegata di molto alle richieste familiari e la promozione o la bocciatura dipenderanno più dalla volontà genitoriale (minaccia di portare altrove la propria dote capitarla) che dalla progettualità docente.

Su scala socio-territoriale avverrà che i partner associati al governo delle scuole e i finanziatori avranno "qualche" voce in capitolo circa gli indirizzi scolastici. Il risultato sarà la maggiore competizione fra scuole e il depotenziamento dell'autonomia scolastica.

L'autonomia nel PdL si declina, infatti, più come autonomia dei soggetti esterni alla scuola e degli individui che non come espressione della comunità che costituisce la scuola stessa.

Per questa via si può arrivare alla chiusura di scuole che deperiranno per mancanza di iscritti e di finanziatori con la scomparsa per alcuni territori (plausibilmente quelli già deprivati) dei loro presidi scolastici.

Il nostro commento

L'autonomia scolastica italiana si caratterizza per una sua originalità, rispetto alle autonomie di altri Paesi.

Una di queste originalità è l'autonomia compensativa (Legge Bassanini) che vuole evitare proprie le derive descritte nel paragrafo precedente: qualora si verificano decisi scostamenti dai parametri nazionali (nella presupposizione che esista una valutazione di sistema) in una scuola occorre intervenire in modo "compensativo": risorse, maggiori attenzioni, valutazioni rafforzate ecc.

Il criterio della quota capitarla va in tutt'altra direzione. Come va in tutt'altra direzione la proposta di trasformazione delle scuole in fondazioni: sono destinate a soccombere, senza possibilità di aiuto, le scuole che insistono in territori non ricchi.

Nella presentazione del PdL la relatrice ha richiamato perfino l'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani per affermare che in essa si afferma il principio della quota capitarla ("le risorse governative seguono l'alunno"): ma questa è solo la traduzione economicistico-materialistico-privatistica delle seguenti parole della dichiarazione: "I genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai figli", che nulla hanno a che fare con il finanziamento capitarlo.

Citare a sproposito è la caratteristica del dibattito avviato: Finlandia, Inghilterra diventano l'eden scolastico, ma magari hanno altri finanziamenti e altri investimenti (in termini di PIL) in scuola e sapere. Per non parlare della cultura di massa più alta diffusa in quelle società (educazione degli adulti deficitaria in Italia) che si riversa positivamente sulla popolazione in età scolare in funzione antidispersione.

In conclusione, le modalità e i criteri di finanziamento che propone il PdL, mutuando "parti" di modelli stranieri, produce un sistema ben lontano da una idea di modello italiano di autonomia e non assicurerà a tutti i territori del Paese i Livelli Essenziali di Prestazione in materia di istruzione; che solo una provvista certa e congrua di risorse finanziarie umane e strumentali (e semmai da arricchire se non sufficienti) potrà garantire nel Paese. Cosa che, beninteso, finora non è avvenuta, determinando i ritardi nel decollo dell'autonomia, la quale, con le misure del PdL Aprea, riceverebbe un colpo e uno snaturamento definitivi.

7 - Trasformazione delle istituzioni scolastiche in fondazioni

La proposta

La proposta di legge al **comma 1** prevede che, su proposta del ministro della pubblica istruzione, le scuole possano costituirsi in fondazioni con la possibilità di avere *partner* pubblici e privati che:

- ne sostengono l'attività,
- che partecipano ai suoi organi di governo,

- ❑ che contribuiscano a raggiungere gli obiettivi strategici indicati nel piano dell'offerta formativa e a innalzare gli *standard* di competenza dei singoli studenti e di qualità complessiva dell'istituzione scolastica.

Al **comma 2** definisce l'elenco dei previsti *partner* che possono essere:

- ❑ enti pubblici e privati,
- ❑ altre fondazioni,
- ❑ associazioni di genitori o di cittadini,
- ❑ organizzazioni non profit.

Inoltre precisa che la scuola trasformata in fondazione deve prevedere nel proprio statuto:

- ❑ l'obbligo a rendicontare alle amministrazioni pubbliche competenti le scelte effettuate sul versante organizzativo e didattico,
- ❑ svolgere costante azione di informazione e orientamento rivolta a genitori e studenti.

Al **comma 3** stabilisce che la fondazione:

- ❑ definisce gli obiettivi prioritari di intervento prevedendo le necessarie risorse economiche
- ❑ individua le funzioni di indirizzo, coordinamento e trasparenza dell'azione didattica e finanziaria.

Le conseguenze

La trasformazione della scuola pubblica in fondazione farà sì che l'organo di governo della scuola, il consiglio di amministrazione, detterà gli indirizzi per l'attività finanziaria e didattica. Ciò produrrà l'esproprio di ogni autonomia didattica del collegio dei docenti e della libertà di insegnamento degli stessi. Infatti, se le fondazioni sono l'insieme di più soggetti che, anche con finalità iniziali diverse, si uniscono per un fine comune - nel nostro caso fare della scuola un pezzo di mercato - l'apporto di risorse estranee al finanziamento pubblico non potrà che determinare scelte e indirizzi generali in una logica di privatizzazione e di mercato, dove chi sponsorizza detta anche le regole. Pertanto il collegio dei docenti nell'individuare il piano dell'offerta formativa dovrà basare le proprie scelte tenendo conto di decisioni prese al di fuori di ogni considerazione di carattere didattico.

Non si capisce come la partecipazione di partner privati possa innalzare gli standard delle competenze degli alunni e la qualità della scuola.

Il nostro commento

Il testo della proposta Aprea, è un elenco di affermazioni che, per il modo vago in cui sono declinate, suscitano molti interrogativi sulle modalità di attuazione delle novità (pessime) che introduce. La proposta di trasformare le istituzioni scolastiche in fondazioni, infatti, nulla a che fare con i pur necessari interventi volti al miglioramento e alla qualità di tutto il sistema di istruzione.

Quello che invece risulta molto chiaro è che la proposta di legge è frutto di un vero *"pregiudizio ideologico"* secondo il quale tutto ciò che è pubblico va consegnato alla (salvifica) gestione del privato, in dispregio dei diritti sanciti dalla Costituzione, che in tal modo viene cancellata attraverso colpi di mano per via legislativa. Addirittura si delegano privati a gestire finanziamenti pubblici, senza nessuna garanzia che ad essi

corrisponda una gestione più oculata e priva di derive illegali, come dimostrano i numerosi esempi che la cronaca ci mette ogni giorno sotto il naso.

Il sistema di istruzione necessita certamente di interventi, così come tutta la pubblica amministrazione ha bisogno di una sburocratizzazione che la renda più efficiente e più trasparente, ma la proposta di legge in questione non parte da una seria analisi delle vere cause del degrado in cui è costretta da tempo la scuola pubblica, come ad esempio i continui e pesanti tagli per il suo funzionamento con il conseguente generale impoverimento che incide anche sull'ampliamento dell'offerta formativa, i mancati investimenti per l'edilizia scolastica o per una vera formazione e valorizzazione della professionalità del personale. Peraltro, questo trattamento riservato alla scuola pubblica continua a non interessare il sistema privato.

La proposta presa in esame parte dalla necessità di riformare il governo della scuola, individuando nella fondazione uno strumento di riorganizzazione finalizzato alla privatizzazione del sistema di istruzione pubblica. La proposta tratta della necessità di riformare gli organi collegiali, ormai svuotati "*dall'eccessivo centralismo*", che impedisce il "*più generale ammodernamento del sistema educativo...*" - che invece verrebbe garantito consegnando la scuola pubblica in mano agli enti privati!_Tanta cieca fiducia nel privato e nel mercato è puro orpello ideologico, infatti non fa i conti con gli esiti OCSE-PISA che dimostrano come la scuola statale, per quanto malconcia, abbia comunque performance nettamente superiori a quelle delle scuole private.

Come si inseriscono in tutto questo le prerogative della scuola autonoma? E quali garanzie per la libertà di insegnamento dei docenti? Il Consiglio di Amministrazione della fondazione, si legge nel testo della proposta Aprea, "*approva*" il piano dell'offerta formativa predisposto dal Collegio dei docenti, ma se non lo approva cosa succede? E ancora, come si esplicita l'obbligo per la fondazione a "*rendere conto*" all'amministrazione pubblica delle proprie scelte?

Rischia di diventare una cosa come l'accreditamento, che fa acqua da tutte le parti e non garantisce la qualità. Si lascia solo intendere la necessità di una regolazione, visto che la scuola utilizza risorse dello Stato, ma è quello stesso Stato che investe sempre meno nel sistema di istruzione pubblico. Non ci sembra troppo azzardato ipotizzare che il pensiero guida di chi vuole liquidare la scuola pubblica sia annullare in breve tempo ogni investimento pubblico per l'istruzione trasformando così le scuole in tante piccole imprese/aziende dove l'insieme dei *partner* decidono come piegare la conoscenza ai fini del mercato: ma solo per chi se la può comprare, per tutti gli altri può bastare un percorso di istruzione di serie b e poi al lavoro precocemente... ovviamente precario e senza diritti!

Luglio 2008