

AUDIZIONE VII COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI

3 febbraio 2009

Note presentate dall'Associazione Italiana Maestri Cattolici (AIMC)

Se pur richiesto un documento sulla base di una griglia data, pare necessario aprire con una breve premessa per sottrarre quanto verrà detto ad una lettura puramente tecnica recuperando, invece, la valenza politica dell'insieme.

La Proposta di legge Aprea, assunta come testo base proprio per la sua complessità e il suo prendersi in carico di nodi cruciali del sistema in una apprezzabile coerenza, avrebbe necessità di tempi di discussione molto più distesi e di reale interlocuzione.

Essa si apre con una presentazione coerente e organica che sembra valorizzare l'autonomia scolastica, la responsabilizzazione professionale dei dirigenti e dei docenti, la partecipazione degli studenti e dei genitori. Tuttavia, entrando nel merito, alcuni passaggi non confermano tali premesse in quanto propongono soluzioni che, di fatto, finiscono con il limitare:

- l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- la partecipazione delle componenti scolastiche (studenti e genitori);
- la professionalità dei docenti a fronte di un'enfatizzazione delle competenze dei dirigenti scolastici.

Si presenta, dunque, una serie di criticità che corre l'obbligo segnalare.

Il sistema scolastico, così come è delineato nel dettato costituzionale, configura oggi una scuola presidio di inclusione ed equità sociale, finalizzata alla costruzione delle condizioni per la crescita e l'emancipazione sociale, comunità educante in cui educazione ed istruzione sono due facce di un medesimo processo formativo. Un'idea di scuola che condividiamo e che costituisce per noi la postazione da cui leggere l'intera proposta. Alcune parole e idee chiave della presentazione di quest'ultima, invece, fanno trasparire un sistema scolastico più burocratico che educativo, in cui l'intreccio tra risultati, certamente da non sottovalutare, e l'innegabile valore dei processi risulta assai debole.

Pure fa problema il registrare come la definizione della funzione docente sia posta in secondo piano rispetto ad un'organizzazione generale della scuola e distinta da essa, mentre ne costituisce elemento essenziale.

Se dalla lettura concentrata su aspetti particolari – pur importanti – sollecitata dalla griglia ben scandita ricomponiamo l'insieme, pare emergere una vera e propria riscrittura dell'idea di scuola che suscita perplessità e preoccupazioni. È su questo sfondo che le osservazioni richieste su questioni specifiche assumono un significato più pieno.

OSSERVAZIONI SPECIFICHE SECONDO LA GRIGLIA DATA

A. Autogoverno delle istituzioni scolastiche

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

Condividiamo la ricorrente assunzione dell'autonomia come contesto di riferimento principale per le istituzioni scolastiche. Come pure appare evidente la necessità di una rivisitazione del governo delle scuole tenendo conto delle modifiche apportate dal Titolo V.

Va comunque salvaguardato, in tale prospettiva, l'equilibrio tra nazionalità e regionalità, in modo da evitare autoreferenzialità e frammentazione e garantire le stesse opportunità formative ai bambini e ai ragazzi di tutto il territorio italiano.

Allo stesso modo vanno salvaguardati i principi della Costituzione ed i valori in essi contenuti, punti fondanti ogni istituzione nonché garanti la tenuta del quadro nazionale.

Organi di governo stabiliti dalla legge

Il contesto dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche evidenzia la necessità di rivedere gli organismi di partecipazione.

In tale revisione, per noi idea guida è la scuola intesa come comunità educante, realtà non isolata ma sempre più interagente con il contesto territoriale nel quale si trova inserita.

L'esperienza degli organi di partecipazione, pur nei limiti dimostrati, ha contribuito a diffondere l'esigenza di una "gestione" della scuola più basata su uno stile di collaborazione e corresponsabilità che strutturata secondo un'organizzazione piramidale.

La revisione degli OO.CC. deve tenere presente tali aspetti, senza dimenticare che la scuola ha una propria specificità e non può essere assimilata a realtà altre come, ad esempio, quella aziendale.

Condivisibile la distinzione tra funzioni di indirizzo/programmazione e quelle di gestione e coordinamento, purché sia garantito uno stretto dialogo tra gli organismi che le esercitano perché non si perda di vista la centralità delle azioni didattico-educative e formative a favore di uno sbilanciamento verso le questioni finanziarie e gestionali.

Organi di partecipazione stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche

Si condivide il principio della centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'assumere decisioni circa la costituzione e le modalità di funzionamento degli organi di governo. Il principio, portato fino in fondo con coerenza, assicurerebbe una feconda interazione della scuola con la comunità territoriale in tutte le sue componenti, senza indebite sovrapposizioni di competenze e potestà.

Lo stesso dicasi per la potestà riconosciuta alle istituzioni scolastiche autonome di stabilire e regolamentare forme di partecipazione degli studenti e delle famiglie, andando oltre la semplice garanzia dell'esercizio dei diritti di riunione e di associazione.

La prospettiva, che lascia sperare in ampi orizzonti e nella possibilità di costruire un autentico patto di corresponsabilità educativa, si restringe però immediatamente con l'affacciarsi dell'ipotesi di trasformazione delle scuole in fondazioni. Congiunta all'assunzione come criterio principale della "quota capitaria", essa delinea uno scenario preoccupante per il mantenimento dell'autonomia e della stessa libertà d'insegnamento, che pure costituisce uno dei dichiarati principi guida della PdL Aprea. Rischia, anzi, di contrapporre indebitamente libertà di insegnamento e libertà di scelta delle famiglie.

Anche riallocare le risorse finanziarie destinate all'istruzione partendo dalla libertà di scelta delle famiglie (le risorse governative seguono l'alunno) va esaminato non nascondendosi che cosa potrebbe comportare proprio in termini di sussidiarietà. L'inevitabile "concorrenza" fra istituzioni scolastiche, specie in fase di dimensionamento, rischia di far incrementare l'accessorio, per attirare l'utenza, ma dove finisce il curricolo essenziale? Se è vero il risultato disastroso dell'Ocse-Pisa, le proposte che vengono avanzate sono idonee a migliorare la situazione?

Sarebbe più promettente pensare ad ampliare la sfera di partecipazione dei genitori all'indirizzo e alla programmazione della vita scolastica, rafforzando il patto di corresponsabilità educativa tra scuola e famiglia che si concretizza nel POF, come detto nel DPR 275/99, oppure prevedendo l'istituzione di Consiglio degli studenti e Consiglio dei genitori come nella proposta Napoli.

Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo

Il Consiglio di amministrazione fin nel nome prefigura un profilo di scuola abbastanza distante da quello da noi richiamato in premessa, che affonda le radici nel dettato costituzionale.

Si apprezza che l'intervento centrale in merito sia circoscritto all'essenziale, lasciando il resto alla regolamentazione delle singole istituzioni scolastiche, ma non aver affrontato il problema del rapporto numerico fra le componenti interne ed esterne all'istituzione scolastica lascia margini troppo ampi a composizioni di comodo, con il rischio di svuotare l'organo del suo significato primario.

Non convince l'enfasi sul dirigente scolastico che lo presiede, lo convoca e fissa l'ordine del giorno, non solo perché agisce in assoluta solitudine, ma anche perché non sembra congruente con la separazione, esplicitamente e positivamente posta, fra compiti di indirizzo e programmazione e compiti di gestione e di coordinamento. Non si riscontra, inoltre, consonanza con l'esigenza, pienamente condivisa, di recuperare una leadership educativa.

Si comprende la volontà di superare la conflittualità attuale fra Presidenza del Consiglio d'Istituto e Presidenza della Giunta esecutiva, ma la soluzione prefigurata rischia di svuotare di contenuti concreti la partecipazione di alcune componenti.

Pare significativo, nella proposta De Pasquale, aver previsto che il livello di partecipazione effettivamente esercitato rientri fra gli indicatori di qualità di una istituzione scolastica. Su questa linea, però, andrebbero individuati gli standard di tale livello per evitare interpretazioni disparate non confrontabili tra loro.

Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (Collegio dei docenti)...

È opportuno lasciare alle scuole la facoltà di decidere come gestire il proprio Collegio docenti, però, indispensabile ribadire, proprio per il valore intrinseco del termine "collegio" e cioè "comunità", "insieme di colleghi", che tutte le decisioni relative al funzionamento dell'istituzione scolastica si fondino sull'effettiva pratica del valore della "collegialità", che deve tradursi ed esercitarsi nell'accesso ed acquisizione delle fonti informative e di documentazione, nella partecipazione ai processi decisori iniziali, in itinere e finali, nella "corresponsabilità" su tutti i versanti formativi, educativi e gestionali con i quali si è a contatto.

Le opportunità di articolazione del CD in dipartimenti, gruppi di lavoro, commissioni, staff o altro sono da accogliere sul piano organizzativo, ma solo come momenti di un processo istruttorio di pratiche o proposte di decisioni da assumere, che non devono, in alcun modo, bypassare la fase della discussione collegiale e del confronto democratico in merito alle decisioni finali che saranno vincolanti per il buon andamento delle istituzioni scolastiche.

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

La scuola realizza compiutamente la sua funzione quando offre agli alunni/studenti un percorso che conduce alla formazione della capacità di scegliere, fattore fondamentale per la corresponsabilità educativa.

L'istituzione di organismi di partecipazione degli studenti e delle famiglie è elemento interno alla dimensione comunitaria della formazione, ma è anche elemento intrinseco di ogni processo educativo intenzionale. L'assioma non si impara da soli, induce a dire che neppure ci si educa alla partecipazione, alla corresponsabilità, alla cittadinanza solidale da soli.

Su questa base, gli organismi dovranno avere come finalità quella di rafforzare legami, creare integrazioni o opportunità strutturali di comunicazione fra entità distinte, ma che possono convergere o riannodarsi verso un'azione o tensione condivisa: il riconoscimento, cioè, della educazione come impresa comune; il riconoscimento della libertà come diritto e della solidarietà come compito; il riconoscimento delle differenze e la loro accoglienza dentro un orizzonte comune di riferimento.

In questo modo si viene a valorizzare l'autonomia scolastica, viene riconosciuto agli studenti il ruolo di protagonisti che loro aspetta, si riattiva nei fatti la fondamentale responsabilità delle famiglie, nella corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Si tratta di principi essenziali per una scuola educativa su cui è importante insistere; l'attivazione di forme organizzate di presenze studentesche e genitoriali non può che essere salutare per sperimentare la difficile via della democrazia, della tolleranza e del rispetto reciproci. Se questa è l'intenzione sottesa alla costituzione di tali organismi, non ci pare appropriata la collocazione dell'art. 9 della PdL Aprea inserito fra due articoli che trattano altro: organi di valutazione collegiale degli alunni (art.8) e nuclei di valutazione del funzionamento dell'istituto (art. 10). Parrebbe logico spostare l'art. 9 dopo l'attuale art. 7 per avere un quadro più coerente degli organismi che nella scuola vengono attivati.

Competenze, composizione e funzionamento degli organi di valutazione degli studenti

Valutare è azione indispensabile di ogni processo. È tenere sotto controllo e riorientare il percorso, è capacità di discernere l'essenziale dal marginale. Ciò implica un orientamento che dia la direzione di marcia poiché, a seconda di quest'ultimo, potremmo avere un'azione valutativa selettiva o promozionale, di quantità o di qualità.

Nella PdL Aprea il breve art. 8 lascia alcuni punti nodali in sospeso o crea interrogativi. Un primo interrogativo si pone quando, e giustamente, si riconferma la collegialità della valutazione, ma dove reperiamo la sede di questa collegialità dal momento che alcuni organismi, ancora presenti anche se rivisitati in altre proposte (es: consiglio di classe e di interclasse), qui sono scomparsi? Come si concilia questa doverosa collegialità con i recenti regolamenti e circolari in cui si parla di maestro unico o prevalente? Riguardo poi alla certificazione dei livelli di competenza (parola che qui pare usata nella riduttiva accezione di performance) quali sono i parametri nazionali di riferimento per i livelli di apprendimento? Se si dovesse pensare ad affidare alle scuole la loro determinazione, rischieremmo un non promettente "fai da te" con la conseguente erosione del valore legale dei titoli di studio.

Rimanendo sulla tematica della valutazione, si comprende la necessità di prevedere nuclei di valutazione di istituto. Ed è opportuno che vi sia un organismo dedicato, anche con presenze esterne mantenute, come previsto, in numero ridotto, come pure significativa la finalità di tale valutazione strettamente connessa con il POF. Ciò implica, però, un investimento per sostenere sia la cultura autovalutativa sia quella documentale.

Possibilità per le scuole di trasformarsi in fondazioni

Circa la possibilità per le istituzioni scolastiche di trasformarsi in fondazioni, l'Associazione ha – e non da ora – sollevato perplessità. Infatti gli innegabili vantaggi da un punto di vista operativo e soprattutto economico-finanziario trovano preponderante controbilanciamento nei rischi di un assoggettamento, possibile e prevedibile, del centrale interesse dei protagonisti dell'apprendimento all'interesse esplicito o meno dei finanziatori. Inoltre tale previsione chiederebbe, perlomeno, di essere equilibrata con dispositivi garanti la perequazione fra scuola e scuola (primaria e secondaria, ad esempio) e fra zona e zona del Paese. La via dell'aziendalizzazione delle istituzioni scolastiche non sembra condizione certa di miglioramento.

Ci chiediamo, infatti: è proprio vero che la trasformazione in fondazioni garantisce di avere partners pubblici e privati che contribuiscono ad innalzare gli standard di competenza dei singoli studenti e di qualità complessiva dell'istituzione scolastica? E cosa succede dove non ci sono industrie o partners danarosi, specie nella prospettiva di federalismo che avanza? È proprio vero che la fondazione favorisce una maggiore libertà di educazione?

B. Stato giuridico dei docenti

Contrattazione (area contrattuale autonoma)

Si potrebbe definire il problema come un Giano bifronte. Il possibile vantaggio: tener conto della specificità della professione docente. Il possibile rischio: perdere di vista la visione d'insieme, accentuare "rivendicazioni" di categoria parcellizzate, determinando una ricaduta problematica all'interno delle istituzioni scolastiche in cui, in un clima di autonomia, il "bene comune" costituisce l'orientamento che deve essere condiviso dai diversi soggetti impegnati con ruoli e funzioni diversificate a concorrere alla realizzazione del mandato costituzionale

Su questo sfondo pare necessario segnalare due punti "nevralgici" che devono trovare chiarimento e soluzione fino dall'eventuale entrata in atto della proposta:

- di fronte a un "contratto chiaro e snello" assume maggiore rilievo la contrattazione integrativa che potrebbe dar luogo a una serie di contenziosi e/o degenerare in situazioni sperequanti. Occorre allora prevedere e promuovere spazi di dialogo tra contrattazione del comparto scuola e rappresentanza sindacale unitaria dei docenti a livello regionale;
- la coerente integrazione fra due parametri: merito e anzianità.

Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione

La necessità di rivedere alla luce dei cambiamenti il profilo professionale dei docenti è innegabile. Non è però condivisibile il percorso professionale delineato (art. 17) che va verso una sostanziale gerarchizzazione funzionale: anziché rilanciare nei docenti motivazione, credibilità, positiva rappresentazione, si formalizzano meccanismi e procedure che potrebbero trasformare giuste istanze di valorizzazione in una sorta di corsa a ostacoli. Le forme di articolazione della funzione docente, necessarie ad una scuola caratterizzata dalla complessità, si traducono in profili di carriera fortemente differenziati e segmentati che indirettamente veicolano il messaggio che il livello di qualità della prestazione può, in qualche modo, essere variabile. In realtà nella scuola la qualità piena dovrebbe venire garantita ad ogni ragazzo.

Uno sviluppo professionale basato sulla "domanda" di valutazione del merito, ripropone il problema del diritto a cui non necessariamente si associa un dovere. Per assurdo un docente potrebbe anche decidere di rimanere per sempre allo stesso livello! Potrebbe altresì prolungare la sua permanenza in un livello per la mancanza di posti per i quali concorrere. Si può affidare all'iniziativa personale e/o all'incidenza di variabili di contesto, lo sviluppo professionale dei docenti?

Un percorso articolato e progressivo non può essere ingessato nei suoi passaggi, ma sempre ri-valutabile allo scopo di promuovere la professione con esperienze e azioni di miglioramento. A livello di insegnante esperto, poi, non è prevista alcuna forma di valutazione come se ci fosse una specie di "esenzione" contrastante con l'idea di fondo di una formazione in servizio continua e progressiva. Sembra riproporsi, nel livello di docente esperto, il problema di "mutazione genetica" che si verificava nell'unico sbocco professionale che vedeva l'insegnante trasformato in dirigente. La prevista modifica della "specificità responsabilità professionale" porta l'insegnante esperto a ridurre i tempi della relazione educativa, tratto caratteristico della docenza, e ad aumentare quelli dedicati al suo ruolo di formatore o sostituto del dirigente scolastico.

Accanto a queste forti perplessità, due positività da segnalare: il superamento di una “concezione burocratica del ruolo dei docenti” e l’apertura all’utilizzo del “portfolio del docente” come strumento di autoanalisi e autovalutazione della propria professionalità in fieri.

Associazionismo professionale

L’attenzione posta all’associazionismo professionale è un primo apprezzabile riconoscimento del ruolo che esso ha svolto, svolge e potrà continuare a svolgere per la formazione dei professionisti di scuola e, quindi, per la qualità del servizio.

Non vi è dubbio che legittimarne la libera espressione anche all’interno delle istituzioni è un salto di qualità che può facilitarne la concreta e costante interazione là dove la professione vive, consentendo promettenti canali comunicativi.

La consultazione e la valorizzazione della propositività dell’associazionismo nei diversi livelli di articolazione del sistema scolastico è altra positiva apertura. Sarebbe però opportuno, fino nella proposta, declinare in modo più concreto le funzioni riconosciute all’associazionismo stesso perché ciò che viene affermato sia sottratto al rischio di una pura dichiarazione di intenti. Il termine “consultare” ha significati plurimi: ascolto quando lo si ritiene opportuno? Parere obbligatorio, ma non vincolante? Parere con peso reale sulle decisioni successive? Non sono dettagli di poco conto che andrebbero almeno fatti intravedere fino dalla proposta di legge.

Ancora: quale ruolo nella formazione permanente? Non è prevedibile un apporto specifico nel periodo di prova? Come pure crediamo che l’associazionismo possa essere, opportunamente regolamentato, un soggetto snodo nel processo valutativo dei docenti in particolare nella validazione delle loro competenze.

C. Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all’insegnamento e modalità di reclutamento

La stagione dell’autonomia esige professionisti con competenze mirate per sapere gestire quelle potestà che sono riposte nelle loro mani. C’è bisogno di promuovere una diversa tipologia di formazione degli insegnanti per una nuova professionalità docente. Si apprezza che la PdL affronti questo annoso tema, ma le modalità prospettate non sembrano particolarmente rispondenti alla finalità di riscattare la figura del docente da una idea impiegatezza.

La formazione iniziale è rimasta strettamente incardinata nella Università e non è dato reperire una apertura verso una partnership con la scuola almeno per il tirocinio. È vero che questa parte del percorso è allocata in un contesto altro rispetto a quello accademico, ma la scuola-comunità non svolge un ruolo attivo. Il coinvolgimento riguarda il solo docente che si fa carico del tirocinante.

Non essendo più abilitante la laurea, è conseguente l’inserimento di un Esame di Stato di cui andranno ben dettagliate le modalità e i soggetti coinvolti. Certamente, però, è responsabilità tenere presente la lunghezza e complessità di un percorso punteggiato da numerosi passaggi non semplici: la laurea, l’esame di Stato, l’anno di inserimento al termine del quale è prevista una relazione/discussione documentata sulle attività svolte e oggetto di giudizio, infine un concorso. Un iter di questo genere, legittimato da un’idea alta di professione, per essere scelto e intrapreso richiede interventi di rivalutazione della professione stessa sia sul piano di stima sociale che di remunerazione economica.

Riguardo alla costituzione di Albi nazionali/regionali, l’Associazione esprime parere del tutto negativo per tre motivi:

- non è certo attraverso l’istituzione dell’albo che passa il riaccreditamento della professione;
- l’idea dell’albo richiama la libera professione, mentre quella di scuola ha di per sé bisogno di esprimersi “in” e “con” una comunità professionale;
- la scena internazionale registra una certa retromarcia su questo versante ed appare pertanto strano che proprio ora si voglia imboccare tale strada.

Infine, relativamente alle prove concorsuali, l’Aimc esprime una posizione negativa qualora queste venissero espletate dalle e nelle singole scuole. Ne deriverebbe come minimo un insopportabile aggravio di lavoro, ma soprattutto si introdurrebbero criteri differenziati e probabilmente sperequanti.

La via concorsuale, anche se poco innovativa, rivista nei modi e nei contenuti rimane la più praticabile e forse la più garante nei confronti dei singoli e della scuola. È pensabile una nuova edizione a livello regionale, purché dentro criteri comuni ed uniformi per tutto il territorio nazionale.

Volendo far credito alla valorizzazione prevista dalla PdL dell'associazionismo, come prima concreta azione di riconoscimento del suo ruolo specifico sarebbe coerente, nella fase di stesura del nuovo stato giuridico dei docenti, creare contesti di ascolto e confronto con tempi più distesi che consentano di argomentare le diverse posizioni per una vera ricerca di ciò che può essere il meglio per le attese e le esigenze della scuola di domani e le legittime istanze professionali di quanti lavorano per realizzare una scuola di qualità, secondo Costituzione.