



## VII COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

### AUDIZIONI

## SULLE PROPOSTE DI LEGGE AVENTI PER OGGETTO

**Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti C. 953 Aprea (adottata come testo base) e abbinate C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota**

#### Premessa

La nostra associazione valuta positivamente la scelta della VII Commissione Cultura della Camera di richiedere durante le audizioni osservazioni non solo sulla Proposta di Legge C.953 Aprea, adottata come testo base, ma anche sulle altre proposte abbinate C.808 e C.813 Napoli, C.1199 Frassinetti, C.1262 De Torre, C.1468 De Pasquale e C.1710 Cota. Anche se sarebbe stato preferibile avere già in sede di commissione un testo unico coordinato, speriamo che tale scelta sia un segnale della volontà di trovare una mediazione tra le varie posizioni politiche e culturali espresse, nella convinzione che il sistema pubblico di istruzione non possa essere riformato unilateralmente, senza una ampia condivisione degli obiettivi e del mandato sociale che il Paese intende affidargli per formare in maniera adeguata i cittadini alle sfide del XXI secolo. La complessità dei temi oggetto delle audizioni, il numero e l'ampiezza delle proposte di legge presentate ed i tempi ristretti disponibili per formulare le osservazioni, rendono auspicabile la previsione durante l'iter legislativo di altre e più distese occasioni di confronto e dibattito tra il mondo politico e le associazioni professionali dei docenti e dei dirigenti scolastici, al fine di costruire attraverso un confronto franco e nel rispetto dei diversi ruoli un progetto quanto più condiviso possibile di riforma degli organi di autogoverno delle istituzioni scolastiche, della loro autonomia finanziaria, dello stato giuridico e dei percorsi formativi dei docenti.

Seppure è stato richiesto un documento sulla base di una griglia precisa, le **associazioni professionali AIMC, CIDI, FNISM, LSF, MCE, UCIM** hanno ritenuto opportuno introdurre le specifiche osservazioni con una breve premessa per sottrarre quanto verrà detto ad una lettura puramente tecnica recuperando, invece, la valenza politica dell'insieme. Il testo base del PdL Aprea, proprio per la sua complessità e il suo prendersi in carico 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 col 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 scuola 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, invece, fanno trasparire un sistema scolastico più burocratico che educativo, in cui l'intreccio tra risultati pur importanti e l'innegabile valore dei processi risulta assai debole.

Come pure è problematico registrare che 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 da una lettura concentrata su aspetti particolari, pur importanti, ricomponiamo l'insieme pare emergere una vera e propria riscrittura dell'idea di scuola che non può non suscitare perplessità e preoccupazioni. È su questo sfondo che le osservazioni richieste su questioni specifiche assumono un significato più pieno.

## **OSSERVAZIONI DI LEGAMBIENTE SCUOLA E FORMAZIONE SECONDO LA GRIGLIA PROPOSTA**

### **A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche**

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

La riforma degli organi collegiali della scuola deve oggi misurarsi con le importanti novità legislative previste dalla riforma del titolo V della Costituzione che prevede il superamento del tradizionale modello centralistico e prefigura un sistema connotato dalla valorizzazione delle Regioni e delle autonomie territoriali e funzionali anche nel campo dell'istruzione che, come stabilito dall'art.117, è oggetto di competenza legislativa concorrente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

Nell'ottica di rilanciare il ruolo dell'autonomia scolastica, soprattutto in una fase in cui si sta finalmente definendo meglio (dopo anni di confusione e conflitti istituzionali di competenza) il complesso quadro di prerogative in materia di istruzione e formazione professionale, ci sembra utile prevedere la possibilità per le istituzioni scolastiche di ricevere l'autonomia statutaria al fine di autodisciplinare l'istituzione ed il funzionamento degli organi di partecipazione, di indirizzo, programmazione, di gestione e valutazione. Tale strumento, infatti, soprattutto se costruito attraverso un percorso partecipativo che coinvolga le diverse componenti della scuola (così come previsto dalle PdL n.1262 De Torre e n.1468 De Pasquale, artt. 1 e 4), è utile a rafforzare l'identità della singola istituzione scolastica che può così autodeterminarsi per rispondere ai bisogni formativi del territorio in cui opera, interagendo in maniera autorevole e riconoscibile con gli altri soggetti istituzionali con competenze nel campo dell'istruzione, all'interno del comune quadro di riferimento generale dettato dallo Stato.

## *Organi di Governo (stabiliti dalla legge)*

### *– Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo*

L'organo di autogoverno di una scuola, proprio in considerazione di un ampliamento ed un rafforzamento dei suoi poteri e competenze nell'ottica di una piena attuazione dell'autonomia scolastica, deve a nostro avviso: essere dotato di meccanismi di funzionamento democratici e trasparenti; poter rappresentare, senza diventare pletorico, tutte le espressioni delle varie componenti interne (DS, docenti, genitori, ATA, alunni); aprirsi in maniera equilibrata all'apporto delle componenti esterne (EELL, mondo del lavoro, associazionismo).

Concordando con il principio, raccolto da tutti i progetti di legge, della separazione tra funzioni di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione e coordinamento, riteniamo adeguate la struttura e le competenze previste dalla PdL n.1262 De Torre, per il Consiglio dell'Istituzione scolastica (art. 4). Per quanto riguarda la composizione dell'organo, siamo favorevoli a che in esso vi sia come oggi anche una rappresentanza del personale ATA (come previsto dalla PdL n.1468 De Pasquale) tenuto conto che, soprattutto nei profili professionali a contatto con alunni, docenti e genitori, esso partecipa e contribuisce all'attuazione del progetto educativo di istituto. Siamo d'altronde favorevoli anche ad una maggiore e più definita partecipazione dei rappresentanti degli Enti Locali responsabili della gestione degli edifici e dei servizi scolastici (Comuni e Province): per questo concordiamo con la proposta della PdL n.1199 Frassinetti che, all'art.4 comma 3, prevede tra i membri di diritto del Consiglio di Istituto un rappresentante dell'Ente Locale competente. Per le altre partecipazioni esterne (mondo del lavoro, associazioni) riteniamo valido il principio previsto dal comma 4, art. 4 della PdL n.1262 De Torre che limita al 20% dei membri del consiglio il loro numero complessivo.

Ulteriori strumenti utili di partecipazione in rete alla gestione partecipata del “sistema territoriale di istruzione”, ci sembrano gli organismi del “Consiglio scolastico territoriale” basato sulla costituzione di una rete di scuole, previsto dall'art.7 della PdL n.1262 De Torre, o il “Distretto scolastico” normato analiticamente dall'art.10 e seguenti della PdL n.808 Napoli, completato dalla previsione all'art.15 di una “Conferenza annuale dei servizi” che potrebbe rappresentare uno dei momenti principali di confronto e coordinamento tra le varie componenti territoriali impegnate nelle politiche educative, culturali e sociali.

Per i motivi sopra riportati, non siamo favorevoli all'istituzione, prevista dagli artt. 5 e 6 del testo di base della PdL Aprea n.953, di un “Consiglio di amministrazione” che, non essendo specificato il peso relativo di ogni sua componente (genitori, docenti, studenti, rappresentanti EELL, esperti esterni in ambito tecnico, gestionale ed educativo), corre il rischio, soprattutto nel caso di una trasformazione della scuola in fondazione (art. 2), di risultare sbilanciato verso le richieste e le esigenze di soggetti esterni privati (soprattutto se finanziatori), limitando di fatto l'autonomia progettuale ed educativa della scuola, che certo non deve trasformarsi in autoreferenzialità e chiusura alla co-progettazione dell'offerta formativa. Al DS e al DSGA viene riconosciuto inoltre il diritto di voto (tranne per quest'ultimo nelle materie attinenti al Programma annuale delle attività), contraddicendo a nostro avviso il principio della separazione tra funzioni di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione e coordinamento, che sono appunto affidati al DS. Ad un Consiglio di amministrazione così composto, infine, vengono affidati in maniera esclusiva compiti delicati e di specifica competenza del Collegio dei docenti, come la definizione nel Regolamento di istituto dei criteri per la designazione dei responsabili di servizi e progetti o come la nomina dei docenti del nucleo di valutazione di istituto.

- ***Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico***
- ***Competenze, composizione e funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti***

Rispetto a quanto previsto dagli artt. 7 e 8 del testo di base della PdL Aprea n.953 (un collegio dei docenti articolato preferibilmente in dipartimenti disciplinari e i consigli di classe ridotti unicamente a “organi di valutazione degli alunni”, con la partecipazione esclusiva dei docenti), preferiamo le proposte che lasciano al Collegio dei docenti la piena libertà didattica di programmare la sua articolazione interna (in commissioni, settori disciplinari, ecc.) e prevedono il mantenimento dei consigli di classe, con la partecipazione di genitori e alunni (nella scuola secondaria), a cui vengono attribuiti non solo compiti valutativi ma anche di programmazione educativa e di spazio di confronto tra i vari protagonisti dell'azione formativa. ( Art. 3 PdL n.1262 De Torre – Artt. 5 e 6 PdL n.808 Napoli). Condivisibile, nell'ottica di aumentare il peso dell'organismo tecnico ed il carattere partecipativo della gestione scolastica, la proposta della PdL n.808 Napoli di prevedere l'elezione dei collaboratori del DS e dei docenti componenti della commissione di verifica e valutazione (art. 5, commi e) e g)

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

Una corretta ed efficace attuazione dell'autonomia scolastica, per evitare l'autoreferenzialità e promuovere il miglioramento dell'efficacia dell'azione formativa e delle competenze degli allievi, necessita di un sistema nazionale di valutazione del sistema di istruzione che, sulla base di indicatori comuni di risultato e di contesto, offra alle singole scuole elementi valutativi del proprio lavoro, sviluppando la cultura dell'autovalutazione ma anche la disponibilità a confrontarsi con osservatori/valutatori esterni.

Tutti i progetti di legge oggetto delle audizioni prevedono un organismo tecnico di valutazione di istituto con compiti molto simili, anche se denominato in maniera differente. Al fine di garantire l'unitarietà del quadro di riferimento, concordiamo con l'indicazione contenuta nell'art 10 della PdL Aprea n.953 che i “Nuclei di valutazione di funzionamento di istituto” agiscano in raccordo con servizi di valutazione di competenza regionale, con il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo e con l'INVALSI e nello spirito della valorizzazione dell'autovalutazione di istituto presente nelle Pdl n.1262 De Torre (art. 5) e n.808 Napoli (art.8)

Non condividiamo invece i meccanismi di nomina dei componenti di tale organismo previsti dal testo di base della PdL Aprea n.953, che prevede all'art.5 che il Consiglio di amministrazione nomini non solo i membri esterni del nucleo di valutazione ma anche i docenti componenti di tale organo, competenza quest'ultima che ci sembra più opportuno ed equilibrato lasciare al Collegio dei docenti, affinché sia responsabilizzato direttamente nelle attività di autovalutazione di istituto, come previsto dall'art.5 , comma g) della PdL n.808 Napoli.

### ***Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche)***

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

Il testo di base della PdL Aprea n.953 prevede all'art.9 la valorizzazione della partecipazione di alunni e genitori alle attività della scuola, confermata da tutti gli altri progetti di

legge che, in alcuni casi, determinano anche in maniera analitica le competenze e le modalità di composizione di tali organismi (vedi art. 7 della PdL n.808 Napoli).

Al fine di garantire in questo ambito piena autonomia alle istituzioni scolastiche, fermo restando il principio base della valorizzazione della partecipazione dei protagonisti principali del patto educativo con la comunità territoriale, riteniamo più adeguata la formulazione dell'art. 6 della PdL n.1262 De Torre sulle "Consulte ed altri organi di partecipazione" perché, oltre a prevedere organi di partecipazione per studenti e genitori, apre la possibilità di prevedere "ulteriori forme di partecipazione delle componenti scolastiche, anche dando spazio al volontariato e alle iniziative spontanee, in particolare quelle che rafforzano i legami della scuola con la comunità locale e che valorizzano la continuità delle generazioni che fanno capo ad una determinata istituzione scolastica". Tale possibilità ci sembra, infatti, che vada nella direzione di rafforzare l'identità della scuola ed il senso di appartenenza nella comunità locale, valorizzando soprattutto nelle piccole realtà insediative il ruolo culturale e sociale di quest'agenzia formativa.

#### ***– Possibilità per le istituzioni scolastiche di trasformarsi in fondazioni***

La possibilità prevista dall'art.2 della PdL Aprea n.953 che le scuole si trasformino in fondazioni, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, suscita numerose perplessità perché, se è legittimo e auspicabile per una scuola autonoma aprirsi alla collaborazione con il territorio e reperire risorse finanziarie aggiuntive per l'ampliamento ed il miglioramento della propria offerta formativa, un coinvolgimento squilibrato di soggetti privati esterni, soprattutto se regolato da norme vaghe come quelle relative alla composizione interna del Consiglio di amministrazione previsto dall'art. 5 (che non la quantifica ma la demanda al regolamento interno), rischia di determinare una prevalenza di logiche economiche e di profitto nella stessa impostazione del progetto educativo di istituto. Tali priorità, pur legittime in ambito imprenditoriale, non possono prevalere o anche solo influenzare l'autonomia didattica del collegio dei docenti e la libertà di insegnamento degli stessi, che deve sempre avere come obiettivo, anche e soprattutto in contesti deprivati economicamente e socialmente (dove le fondazioni difficilmente troverebbero finanziatori), il miglioramento delle competenze culturali di base degli studenti, per contribuire al superamento degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" (art.3 Costituzione).

## **B) Stato giuridico dei docenti**

### ***Questioni***

#### **- Contrattazione (area contrattuale autonoma)**

Non consideriamo funzionale la proposta contenuta nell'art.22 della PdL Aprea n.953, di prevedere un'area contrattuale autonoma della professione docente, ritenendo utile mantenere il quadro unitario del CCNL del comparto scuola, ampliando casomai l'attuale articolazione delle norme per i differenti profili professionali. Infatti, ci sembra importante inserire in un contesto normativo comune, almeno per la parte generale dei diritti/doveri dei lavoratori, anche le figure del personale ATA che, operando a diretto contatto con docenti, studenti e genitori, svolgono ruoli indirettamente educativi (dalle attività di accoglienza, a quelle di vigilanza; dal supporto organizzativo alle attività didattiche, alla preparazione delle esercitazioni nei laboratori), concorrendo all'attuazione del Piano dell'Offerta Formativa..

Circa la proposta, poi, di abolire le Rappresentanze Sindacali Unitarie di istituto, riteniamo che tale strumento, pur in presenza di alcuni limiti, abbia contribuito a sostanziare l'autonomia scolastica affidando alle istituzioni autonome il compito, per es., di determinare i criteri di accesso al salario accessorio, tramite un'organizzazione del lavoro più flessibile e il riconoscimento dell'impegno professionale. Esso ha inoltre favorito l'applicazione di criteri di partecipazione e trasparenza nei processi informativi e decisionali che difficilmente sarebbero garantiti dalla nuova "rappresentanza sindacale regionale" prevista dal comma 2 dell'art.22

Sarebbe comunque opportuno, proprio per garantire la valorizzazione della specificità della funzione docente, una modifica alle attuali norme elettorali, evitando che una RSU possa costituirsi senza avere al suo interno almeno un rappresentante della componente docenti.

#### **- Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione**

A seguito delle profonde modifiche normative introdotte dall'autonomia scolastica e dal processo di riforma del Titolo V della Costituzione (art.117) e dell'evoluzione culturale e professionale del profilo docente, appare oggi urgente ridefinirne lo stato giuridico, attivando un processo di condivisione delle caratteristiche irrinunciabili di una professione docente ancorata ai principi costituzionali. In quest'ottica possono risultare utili come base di partenza i principi contenuti nei comma 3 e 4 dell'art.12 della PdL n.953, che vanno però messi alla prova in un ampio confronto nella categoria perché il nuovo "patto sociale" tra la Repubblica ed i docenti risulti riconoscibile, condiviso e vincolante.

Nel testo base di riferimento viene individuato come elemento fondamentale di questo nuovo patto la garanzia di "uno sviluppo retributivo e di carriera per merito" (comma 1 art. 12) che si realizza nella proposta di articolazione della professione docente in tre livelli (docente iniziale, ordinario ed esperto), prevista dall'art.17. Ora se l'individuazione di nuove articolazioni del profilo docente e di meccanismi di progressione di carriera non legati esclusivamente all'anzianità di servizio sono ormai ritenuti irrinunciabili da quasi tutti gli orientamenti politici e culturali, vi sono idee molto diverse circa gli strumenti per raggiungere tali obiettivi.

Il percorso professionale delineato nella PdL n.953 va, infatti, verso una sostanziale gerarchizzazione funzionale delle figure docenti che, anziché rilanciare negli insegnanti motivazione, credibilità, positiva rappresentazione, formalizza meccanismi e procedure che trasformano giuste istanze di valorizzazione in una corsa a ostacoli. Le forme di articolazione della funzione docente, necessarie ad una scuola caratterizzata dalla complessità e collegialità, si traducono in profili di carriera fortemente differenziati e segmentati, ognuno dei quali blindato quanto a opportunità professionali, retributive e di partecipazione nel sistema scuola.

Il rischio di tale sistema è quello di favorire l' <individualizzazione> del percorso di carriera del singolo docente, senza che questo abbia una necessaria ricaduta sulla dimensione collegiale della didattica, e di innescare dinamiche competitive poco virtuose sia tra i docenti che nei rapporti con i genitori.

Se l'obiettivo è incentivare i docenti a migliorare "insieme" la loro professionalità, andrebbero individuati dei meccanismi che, oltre a riconoscere come adesso gli impegni orari aggiuntivi di chi svolge compiti organizzativi e di coordinamento nell'istituto (vedi le funzioni strumentali), premiano anche retributivamente quei gruppi di docenti che, pur concentrando il loro impegno nella didattica in aula, si rendono disponibili a partecipare a progetti assistiti di innovazione e sperimentazione (disciplinari o trasversali) da realizzare collegialmente e cooperativamente con docenti della stessa classe e/o disciplina o in rete con colleghi di altre scuole.

L'importante è stabilire meccanismi di monitoraggio e valutazione più efficaci degli attuali che verifichino sia gli aspetti quantitativi che qualitativi dell'attività svolta, per validarne gli esiti e la

riconoscibilità ai fini dell'attribuzione di ulteriori incarichi e della progressione di carriera. A tal fine è utile prevedere che alla valutazione interna del Collegio dei docenti o del nucleo di valutazione di istituto si affianchi, per evitare l'autoreferenzialità delle singole scuole, anche il monitoraggio, supporto e valutazione di organismi di rete o di soggetti esterni come le articolazioni territoriali dell'ANSAS e dell'INVALSI.

Tali incarichi (sia di coordinamento organizzativo che di ricerca didattica), assegnati come oggi su mandato del Collegio dei docenti tramite una procedura concorsuale interna, potrebbero consentire a tutti i docenti (e non solo ai più anziani per servizio), superato l'anno di prova iniziale, di misurarsi con le diverse articolazioni della professione docente in esperienze di crescita professionale ed anche di ricevere un riconoscimento economico per le ore aggiuntive e certificabili di lavoro svolto a favore del miglioramento qualitativo dell'istituzione scolastica.

Andrebbe anche garantita un'adeguata valorizzazione dei percorsi individuali di miglioramento e aggiornamento professionale, un diritto-dovere dei docenti attualmente scarsamente esercitato in quanto volontario, da realizzare soprattutto attraverso la partecipazione a corsi di formazione e progetti di ricerca promossi dalle associazioni professionali ed enti riconosciuti dal MIUR e dalle università.

Tutte le esperienze professionali svolte e debitamente certificate andranno raccolte, come suggerisce tra l'altro la stessa PdL, nel portfolio personale del docente per essere valutate come titoli preferenziali per l'attribuzione di ulteriori incarichi di particolare complessità (come il coordinatore di dipartimenti disciplinari, il supervisore nei percorsi di tirocinio o il tutor di supporto ai neo-immessi in ruolo, il coordinatore di progetti di rete, il membro di staff, il formatore dei docenti) di cui però andrebbero definiti con maggiore specificità obiettivi, impegno orario e modalità di monitoraggio-valutazione.

Le attività sopra riportate non determinerebbero una ripartizione rigida tra diverse articolazioni della professione docente e garantirebbero a tutti gli insegnanti la possibilità di accedere ad un salario accessorio da definire ogni anno scolastico sulla base delle attività aggiuntive effettivamente svolte, certificate e valutate.

Nell'ambito della discussione più complessiva su questi temi e ribadite le premesse iniziali, non siamo contrari in linea di principio ad ipotizzare anche un meccanismo concorsuale per titoli ed esami che possa determinare un'accelerazione della progressione economica. In questo caso, però, ci piacerebbe ipotizzare un concorso, da svolgere su base almeno regionale e non a livello di istituto, per “docente ricercatore” (definizione che la PdL Cota n°1710 riconosce solo agli insegnanti nella fase iniziale della carriera mentre invece ne dovrebbe costituire il tratto permanente lungo tutto il suo svolgimento), basato non solo sulla valutazione dei titoli professionali acquisiti durante il servizio e raccolti nel portfolio personale ma soprattutto sullo svolgimento e successiva discussione di un progetto di ricerca-azione (di tipo metodologico-disciplinare o nel campo dell'organizzazione scolastica) che sarà valutato da un'apposita commissione.

La qualifica di “docente ricercatore”, potrebbe collegare all'aumento retributivo permanente riconosciuto in sede di contrattazione nazionale per questa categoria, un monte ore settimanale/mensile aggiuntivo rispetto all'orario di servizio da mettere a disposizione della scuola per supporto all'attivazione e monitoraggio di percorsi di ricerca-azione, sulla base di priorità individuate dal Collegio dei docenti.

In questo modo non si limiterebbe la possibilità di ricoprire incarichi complessi solo a quelli che la PdL Aprea definisce “docenti esperti” e si attiverebbe un secondo livello di carriera non gerarchicamente sovraordinato e comunque sottoposto a valutazione periodica come gli altri.

Rispetto a questo delicato e controverso tema rimane comunque aperta la questione delle risorse effettivamente a disposizione per incentivare la progressione di carriera, visto che la stessa PdL prevede che i Ministeri dell'Economia e dell'Istruzione determinano ogni anno (senza

l'indicazione di criteri oggettivi) i contingenti di posti per “docenti esperti” da mettere a bando e che la L.133/08 prevede di finalizzare a questo scopo il 30% delle risorse risparmiate nel settore dell'istruzione dal 2010, solo se effettivamente si verificheranno i risparmi previsti in Finanziaria.

#### - **Associazionismo professionale**

Il testo della PdL n.953 riserva alcuni passaggi specifici alle **associazioni professionali**, con elementi di novità che vanno considerati con attenzione, ma che sembrano appartenere più alla categoria delle dichiarazioni di intenti che a connotazioni significative circa la funzione che esse svolgono e possono ulteriormente esplicitare.

Se c'è veramente l'intenzione di valorizzare questi strumenti di promozione della vita associativa e della collegialità degli insegnanti, di ricerca educativa, di approfondimento delle dimensioni della professione docente, di aggiornamento e formazione, bisognerà:

- ridefinire in maniera chiara e trasparente i criteri di accreditamento delle associazioni professionali dei docenti e dei dirigenti scolastici (dal radicamento sul territorio, alla qualità delle attività culturali svolte e delle pubblicazioni, alla capacità di attivare nelle scuole e in gruppi di docenti percorsi di ricerca e innovazione didattica), anche al fine di garantire un'equilibrata distribuzione delle risorse umane (distacchi di personale) messe finora a disposizione dall'Amministrazione;
- garantire che il principio generico previsto al comma 2 dell'art. 19, di consultazione in merito alla didattica e alla formazione iniziale e permanente dei docenti e di valorizzazione delle funzioni propositive delle associazioni professionali sia reso effettivo e vincolante, per superare la discrezionalità ed episodicità con cui il MIUR finora si è relazionato con il Forum nazionale appositamente costituito (FONADDS) che, per esempio, non è mai stato consultato sulle tante novità in campo scolastico promosse dall'attuale Governo;
- coinvolgere da subito le associazioni professionali nell'auspicabile campagna di ascolto tra il personale della scuola per una riscrittura condivisa dello stato giuridico dei docenti.

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

#### *Questioni*

#### - **Tipologie della formazione generalista e specialistica**

La proposta contenuta nella PdL n°953 ricalca sostanzialmente l'art 5 della L.53/03, nonostante fosse stato abrogato dalla Legge finanziaria per il 2008 rinviando ad un regolamento del MIUR la definizione dei requisiti, delle modalità di formazione dei docenti e del reclutamento. Il percorso formativo proposto ci sembra troppo sbilanciato a favore della formazione disciplinare, con una sottovalutazione del ruolo delle competenze metodologico-didattiche. Un ruolo significativo andrà riconosciuto alle attività di tirocinio e ai laboratori didattici, prevedendo una maggiore sinergia tra università e mondo della scuola, a cui va riconosciuto un ruolo strategico nella co-progettazione dei percorsi formativi iniziali dei futuri docenti. Questa collaborazione dovrà perdere il carattere burocratico e diventare per l'istituzione scolastica un'occasione per evidenziare il suo carattere di luogo di ricerca e per favorire un miglioramento della professionalità dei docenti impegnati nella attività di supervisione e coordinamento del tirocinio, da selezionare tramite una procedura concorsuale e valorizzare tramite l'accesso ad incentivi economici e crediti formativi.



## - **Concorsi e Albi regionali.**

Legambiente Scuola e Formazione non condivide la proposta presente nelle PdL n.953 e n.1710 di espletare i concorsi per l'accesso alla professione docente a livello di singola istituzione scolastica o di reti di scuole, con il rischio che si determinino forme di “chiamata diretta” da parte dei Dirigenti scolastici e margini di discrezionalità nei criteri di selezione del personale, al di fuori di criteri unici e vincolanti stabiliti a livello nazionale. Si ribadisce pertanto l'opportunità di garantire l'accesso all'insegnamento tramite pubblici concorsi, su scala nazionale e regionale, con meccanismi di selezione unitari e trasparenti, a tutela della libertà di insegnamento dei docenti e del carattere unitario del sistema di istruzione nazionale.

D'altronde anche la recente “Proposta per l'intesa tra lo stato e le regioni sulle finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione”, approvata nell'Ottobre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, individua tra le norme generali di istruzione di competenza dello Stato i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente ed ATA. Circa poi la redistribuzione delle risorse umane, strumentali ed economiche conseguenti all'attuazione del federalismo fiscale, viene previsto che il personale scolastico resta alle dipendenze dello stato, con trattamento economico e giuridico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto, ma funzionalmente dipendente dalle istituzioni scolastiche autonome e, per quanto riguarda la programmazione e la distribuzione territoriale, dalle Regioni e dagli Enti Locali.

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

- *Decentralizzazione (attuazione titolo V della Costituzione)*
- *Attribuzioni risorse attraverso il criterio della “quota capitaria”(delega al Governo)*

Le disposizioni dell'art.11 del Pdl n.953 Aprea, che prevedono il trasferimento dei beni, delle risorse finanziarie, umane (il personale) e strumentali dallo Stato alle Regioni e agli EELL ed il criterio di finanziamento delle singole scuole basato sulla cosiddetta “quota capitaria” e sul numero degli alunni iscritti, che enfatizza la libera scelta delle famiglie, è per noi inaccettabile perché fa venire meno l'unitarietà del sistema nazionale di istruzione trasformandolo in un servizio a domanda individuale che viola secondo noi il principio costituzionale dell'art.33 (che va coordinato con il nuovo Titolo V, ma certo non può essere dimenticato) affidando non più alla Repubblica – e quindi a ciascuno degli Enti che la compongono – ma di fatto alle famiglie e a logiche di scelta private e parziali “l'istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e grado”.

Questa impostazione devolutiva, oltre a determinare una competizione tra le scuole non sempre virtuosa, con il rischio che il controllo esclusivo della “quota capitaria” da parte dei genitori comporti un'indebita pressione sull'autonomia didattica dei docenti e che le scuole collocate nelle aree più disagiate vengano chiuse per carenza di fondi. Esso inoltre supera il modello di federalismo solidale indicato nella “Proposta di intesa tra lo Stato e le Regioni sulle finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, per quanto attiene alla materia Istruzione”, approvata nel mese di Ottobre 2008 dalla Conferenza unificata delle regioni e delle province autonome e lo stesso Progetto di legge sul federalismo fiscale (A.S. 1117) in corso di approvazione nel Parlamento che, dopo l'accoglimento di una serie di emendamenti e nonostante la presenza di diversi limiti, articola meglio il quadro delle competenze degli Enti Locali in materia di istruzione.

**17 Febbraio 2009**