

OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato Aprea (n. 953)

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

AUDIZIONE CAMERA DEI DEPUTATI VII COMMISSIONE permanentemente - cultura, scienza e istruzione 3 febbraio 2009

Premessa

Seppure è stato richiesto un documento sulla base di una griglia precisa, le Associazioni Professionali AIMC-Associazione Italiana Maestri Cattolici, CIDI -Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti, FNISM- Federazione Nazionale degli Insegnanti, LEGAMBIENTE Scuola e Formazione, MCE -Movimento di Cooperazione Educativa, UCILM – Unione Cattolica Italiana Insegnanti Medi, hanno ritenuto opportuno aprire con una breve premessa per sottrarre quanto verrà detto ad una lettura puramente tecnica recuperando, invece, la valenza politica dell'insieme. La PDL, 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 propongo 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'enfaticizzazione 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.



Movimento di Cooperazione Educativa

www.mce-fimem.it - mceroma@tin.it

via dei Sabelli, 119 – 00185 Roma, t. 06.4457228

Ripercorrendo il testo della Proposta di legge, relativamente alle macro-aree indicate, intendiamo esprimere le ragioni delle nostre critiche:

Autogoverno delle istituzioni scolastiche

Ci sembra che lo sforzo della legge sia volto in una direzione che mira più alla gestione della scuola, intesa come servizio di natura economica che alla ricerca educativa; che non si occupi della realizzazione dei compiti formativi e didattici, né dei compiti sociali e istituzionali.

Né è prova la scomparsa del consiglio di istituto e la sua sostituzione con un consiglio di amministrazione, la cui composizione comprende la presenza di soggetti esterni alla scuola, senza tuttavia

quantificare la rappresentanza dei docenti e dei genitori, demandandola al regolamento interno dello stesso organo. (art. 6) Questa disposizione ci sembra rischiosa sotto l'aspetto degli equilibri interni e dei processi decisionali di pertinenza del Consiglio stesso.

Inoltre ci chiediamo: se il consiglio di classe viene sostituito da un Organo di valutazione degli apprendimenti degli studenti dove si svolgeranno la programmazione educativa e la sua verifica, così strettamente legati alla valutazione?

La collegialità è confinata ai soli momenti formali di valutazione, mentre nelle attività di programmazione e verifica si afferma un'idea individualistica della professionalità docente, che la impoverisce e la snatura. Infine le attribuzioni del collegio dei docenti (art. 7) ci sembrano più potenziali che reali: esso ha compiti di indirizzo e di elaborazione del P.O.F. ma i poteri di approvazione, nomina e delibera sono attribuiti al CdA (art. 5).

Ma è la trasformazione delle scuole in Fondazioni (art.2) che ci preoccupa: facile ipotizzare che la norma possa avere effetti opposti sul territorio nazionale. laddove ci saranno partner economicamente e culturalmente disponibili si potranno verificare donazioni ma anche pressioni sugli indirizzi dei piani dell'offerta formativa ... laddove non ci saranno tali partner la scuola si troverà priva degli strumenti per un corretto e pieno funzionamento delle attività. Infatti i partners esterni possono estendere la sfera di azione/controllo alla stessa dimensione educativo-didattica della scuola, dal momento che hanno voce in capitolo negli obiettivi strategici e negli standard qualitativi dell'apprendimento e dell'organizzazione complessiva; e al loro ingresso nel CDA non fa da contrappeso una effettiva possibilità di partecipazione ai processi di gestione/decisione da parte dei genitori e degli studenti, rispetto ai quali vengono riservate espressioni alquanto generiche. In entrambi i casi crediamo che la pdL Aprea stia andando in direzione contraria a quanto stabilito dalla Costituzione.

Stato giuridico dei docenti

La libertà di insegnamento e l'autonomia professionale sono per noi connotati irrinunciabili: la prima è saldamente presidiata dal dettato costituzionale; la seconda ne è il corollario necessario ed è ciò che sostanzia la stessa autonomia della scuola, intesa come autonomia didattica e di ricerca. Ciò premesso, non riteniamo che la costituzione dell'area contrattuale autonoma sia la diretta e ottimale attuazione dei principi appena richiamati. Nella "cultura" del fare scuola in cui ci riconosciamo, l'intero comparto, nelle sue specificità professionali e operative, concorre unitariamente al perseguimento della finalità istituzionale e della funzione sociale della scuola; la contrattazione attualmente in vigore è la manifestazione dinamica di questa unitarietà articolata. La disarticolazione prevista dalla proposta di legge rischia di indebolire la capacità di negoziazione e di tutela da parte degli organismi di rappresentanza sindacale.

In questi anni la contrattazione d'istituto è stata anche uno strumento per consentire l'autonomia degli istituti scolastici. Venendo ad essere cancellata temiamo che possa venire a mancare un importante stimolo allo sviluppo della autonomia scolastica.

Siamo convinti che la professionalità docente si debba confrontare oggi con l'universo della complessità che investe anche l'istituzione scolastica, in tutte le sue dimensioni (organizzative, relazionali, culturali) e che ciò comporti la necessità di articolarsi al proprio interno in ragione delle diverse dimensioni. Tuttavia, non riteniamo che la soluzione prefigurata nella proposta di legge sia la risposta idonea a questa istanza: la netta frammentazione in veri e propri percorsi separati di carriera, la messa in campo di organi e procedure di valutazione che suscitano perplessità e dubbi, la preclusione di opportunità professionali per alcuni dei livelli individuati delineano un percorso professionale rigido e burocratizzato, segno di un'idea impiegatizia della docenza, che va in direzione opposta a quella più volte affermata nel documento.

Spiace, inoltre, che in nessun passaggio del testo tra quelli che in vario modo affrontano i temi della valutazione, sia fatto riferimento alle forme dell'autoanalisi e dell'autovalutazione di istituto, nelle quali da diverso tempo le scuole e le reti di scuole hanno messo a punto strumenti e percorsi di sicuro interesse.

Il testo della PdL riserva alcuni passaggi specifici alle associazioni professionali, con elementi di novità che vanno considerati con attenzione, ma che necessitano di passare da dichiarazioni di intenti a connotazioni significative circa la funzione che le associazioni svolgono e possono ulteriormente esplicitare.

Chiediamo pertanto che si dia la massima concretezza a queste proposte. Infatti rileviamo alcune genericità nelle espressioni e nei compiti prefigurati a livello istituzionale, per i quali non si va al di là di una "consultazione". La nostra associazione, per la sua storia e per la vitalità che la contraddistingue, ritiene che l'associazionismo sia una forma preziosa e generativa attraverso cui gli insegnanti costruiscono cultura e auto rappresentazione "dal basso". Le associazioni professionali, anche per le attività formative che ne sono la naturale espressione, possono svolgere una funzione più incisiva per far sì che i docenti siano attori e agenti di autentica innovazione all'interno del sistema scolastico, nell'esercizio della libertà che è anche corresponsabilità.

Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all'insegnamento e modalità di reclutamento

Che vi sia la necessità di rivedere alla luce dei cambiamenti il profilo professionale dei docenti è indispensabile. 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 trasformano giuste istanze di valorizzazione

in una corsa a ostacoli. Le norme di articolazione della funzione docente, necessarie ad una scuola caratterizzata dalla complessità, 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. Valutiamo negativamente anche le forme di reclutamento (artt.14,15,16) e in particolare la “chiamata diretta” da parte delle singole scuole.

I nodi critici che rintracciamo nelle questioni elencate sono diversi e rilevanti. Anzitutto, ci lascia perplessi la misura, a nostro parere inadeguata, dei crediti formativi prescritti nell’area pedagogico-professionale (25%) per la formazione iniziale nei corsi finalizzati all’insegnamento dell’istruzione secondaria (primo grado e secondo ciclo). Ci sembra infatti che la competenza pedagogico-didattica sia una delle più significative risorse per fronteggiare le difficoltà in cui manifestamente versa la scuola secondaria (abbandoni e dispersione scolastica, problematiche dell’integrazione, emergenza educativa).

Motivi di preoccupazione suscita il sistema di reclutamento per concorso, dal momento che l’espletamento dei concorsi, dall’indizione alla gestione, viene assegnato alle singole istituzioni scolastiche “secondo le esigenze della programmazione”, mentre gli organi dell’Amministrazione provinciale e regionale si limitano ad accertare i posti vacanti e disponibili. Disarticolando il sistema di reclutamento per pubblico concorso e si intende aprire un varco alla “chiamata diretta” da parte delle singole scuole? E in questo disegno qual è la funzione degli albi regionali?.

Autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche e libertà di scelta educativa delle famiglie

La possibilità di trasformare le scuole in Fondazioni, “sostenute” da soggetti pubblici e privati appare come un’introduzione di criteri di libera scelta educativa da parte delle famiglie e dei finanziamenti diretti alle scuole statali e private attraverso la “quota capitolaria” (art. 11): ciò trasforma di fatto il sistema pubblico di istruzione in un servizio a domanda individuale e lega la consistenza dei finanziamenti pubblici a parametri esclusivamente quantitativi (numero degli alunni/studenti iscritti) e discutibilmente meritocratici. Con il risultato fin troppo prevedibile di rafforzare la competizione tra scuole e territori, a fronte della scomparsa di ogni azione compensativa e perequativa quali quelle contemplate nell’attuale assetto costituzionale.

Lo stesso articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, citata nella premessa della proposta di legge ci sembra illuminante. Infatti, se il terzo comma stabilisce che i genitori abbiano diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione dei propri figli, il comma 1^o stabilisce che l’istruzione (intesa come educazione alla vita e non solo come informazione) debba essere gratuita, obbligatoria ed egualmente accessibile a tutti; e il comma 2 dichiara che essa deve promuovere il pieno sviluppo della personalità umana, la comprensione, la tolleranza e l’amicizia tra tutti i gruppi (razziali, religiosi, nazionali) al fine di mantenere la pace. La priorità viene data alla scuola pubblica in quanto luogo formativo che promuove incontro, interazione e integrazione: ovvero basato sulla pluralità delle attività e dei punti di vista. Il rischio è che la trasformazione in Fondazioni, unita all’attribuzione di fondi su base “capitolaria” possa di fatto costituire un primo passo verso la privatizzazione, la formazione di scuole omologhe, scuole che invece che guardare al proprio compito istituzionale, seguono le richieste del “cliente”.

Per concludere

Insegnare e apprendere sono uniti in uno schema circolare: si impara dai propri maestri e viceversa i maestri apprendono dai propri allievi. L’apprendimento, ad oggi, avviene in un contesto sociale di scuola e di classe: le relazioni interpersonali del gruppo possono accrescere (o limitare) le possibilità di crescita e apprendimento. Il maestro unico non è mai realmente esistito, né esisterà in seguito alla legge 169.

Crescita e apprendimento avvengono in famiglia e a scuola in presenza di una pluralità di figure educative ed è dalla sintesi originale che ciascun allievo ne fa che discende la sua unicità.

L’apprendimento più grande per i futuri insegnanti è dunque quello di imparare a vivere relazioni professionali con altri maestri e con i propri allievi. Fare scuola richiede oggi, oltre alle competenze disciplinari, competenze relazionali, organizzative, cooperative. Le pratiche cooperative hanno permesso e permettono ai docenti di aiutarsi a costruire sfondi pedagogici e scenari di operatività sensata, condivisa; oggi più che mai possono sostenere quel passaggio generazionale tra insegnanti che ci sembra una delle importanti sfide da raccogliere. Eppure di tutto ciò non si fa alcun cenno nella proposta di legge. Anzi si pensa ad una formazione esclusivamente individualistica. La scuola che ne esce rischia di proporre un’idea educativa frammentaria in cui ciascun insegnante entra, somministra la propria lezione, e se ne va.

Come prima concreta azione di riconoscimento del ruolo specifico dell’associazionismo professionale sarebbe coerente, nella fase di stesura del nuovo stato giuridico dei docenti, creare contesti di ascolto e confronto con quei soggetti che per la loro storia, la loro esperienza, il loro stare accanto ai professionisti possono dare un contributo costruttivo esercitando legittima rappresentanza di istanze e attese di quanti lavorano per realizzare una scuola di qualità, secondo Costituzione.

Segreteria nazionale del M.C.E.



Movimento di Cooperazione Educativa

www.mce-fimem.it - mceroma@tin.it

via dei Sabelli, 119 – 00185 Roma, t. 06.4457228