



federazione italiana delle corporazioni

Segreteria Nazionale

AUDIZIONE DEL 27 GENNAIO 2009

**OSSERVAZIONI DELLA SEGRETERIA NAZIONALE FLC Cgil
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 FLC Cgil ritiene che quanto contenuto in particolare nel testo base prefiguri un radicale scardinamento dell'attuale sistema di istruzione.

La portata dell'operazione è tale che essa richiede, come non mai, un confronto vero, approfondito e diffuso, sia con il mondo della scuola che con la società.

La FLC pensa che l'assetto che si prefigura per il sistema nazionale di istruzione non sia in sintonia con quanto definito nella Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito di istituire scuole statali di ogni ordine e grado, al fine della promozione sociale e civile delle persone che vivono nel nostro Paese.

In tal senso la prevista possibilità di trasformare le scuole in fondazione è l'elemento che più di tutti contrasta con quella impostazione, in quanto soggetti privati entrerebbero nel governo della scuola che, rispondendo a quel punto a logiche di tipo aziendale, verrebbero a perdere il senso ed il ruolo propri di una comunità educante, il cui fine è l'istruzione e la formazione, senza altre finalizzazioni.

Respingiamo decisamente una tale deriva e chiediamo che ci si fermi in un processo che porterebbe, oltretutto, alla totale destrutturazione del sistema nazionale di istruzione.

Il fatto che la trasformazione in fondazione sia una possibilità che ogni singola istituzione scolastica può valutare, produrrà, infatti, una realtà scolastica fortemente differenziata persino a livello provinciale, in cui potranno tranquillamente convivere scuole con ordinamenti totalmente pubblicistici e scuole con ordinamenti privatistici, essendo la fondazione istituto di diritto privato.

Come e chi possa dettare norme omogenee, vincolanti per soggetti dalla natura giuridica così diversa è oggetto di un dibattito la cui aleatorietà non può in alcun modo travolgere un sistema di istruzione che, al contrario, ha bisogno di riferimenti certi e di un clima sereno che agevoli l'attività del personale (dirigenti, docenti e ATA), il cui fine ultimo è l'apprendimento degli studenti.

Per non dire del personale, il cui utilizzo fra istituzioni scolastiche dalla natura ordinamentale così diversa, aprirebbe più di un problema.

Come rilevato dalla lettera dei segretari generali confederali e di categoria dello scorso 23 luglio, si prospetta un pesante intervento su: formazione in servizio, inquadramenti, progressioni di carriera e retribuzione, nonché sui diritti di rappresentanza e di tutela dei lavoratori della scuola, prefigurando in tal modo il ripristino del regime pubblicistico su tali materie, ora di competenza contrattuale.

Siamo esterrefatti dalla mancanza assoluta di ogni riferimento al personale ATA, soggetto importante della scuola autonoma, il cui ruolo, al contrario, va riconosciuto e valorizzato. Pensiamo che la rappresentanza di tale personale debba essere prevista all'interno degli organismi di governo della istituzione scolastica, la cui riforma non è più rinviabile. Noi



Federazione Italiana della Conoscenza

pensiamo che essa non debba escludere nessuno dei soggetti protagonisti della vita della scuola e che si debba invece lavorare per definire un nuovo modello di governo che garantisca un sistema di democrazia partecipata.

Rileviamo, inoltre, la palese contraddizione tra la prevista costituzione di un'area contrattuale, ridotta nelle competenze ma riservata ai soli docenti - con la evidente conseguenza, sottintesa a questo disegno, di affidare i destini contrattuali del personale ATA ad altra area - con le proposte del ministro Brunetta che tende, al contrario ad una riduzione delle aree contrattuali attraverso l'accorpamento di quelle esistenti.

Il dettaglio di alcune norme, inoltre, riguardo ad esempio ad aspetti organizzativi, nega nei fatti l'autonomia scolastica che pure si dice di voler riconoscere e valorizzare. L'idea di ridurre ad una dimensione tecnica compiti quali la progettazione didattica tende a subordinare l'attività di insegnamento ad interessi ed a logiche lontani anni luce dalla cultura e dal pensiero pedagogico della nostra scuola che, nei testi proposti, dovrebbe essere governata da consigli di amministrazione.

Diversamente, noi pensiamo che la scuola abbia bisogno di interventi e di investimenti che ne consentano una reale qualificazione sotto l'aspetto organizzativo ma le norme contenute in questa proposta di legge, insieme ai pesanti tagli di risorse e di personale decisi da questo Governo, ottengono solo un unico e certo risultato: lo smantellamento della scuola della Repubblica, come la Costituzione l'ha pensata e disegnata.

La posta in gioco è alta e vanno fornite puntuali informazioni e garantito un confronto ampio dentro e fuori la scuola, perché dirompente sarebbe l'effetto del provvedimento, se venissero approvate le norme contenute nel provvedimento Aprea, non solo sul nostro sistema di istruzione, ma anche sul ruolo della scuola in rapporto al modello sociale ed economico che si intende costruire.

Chiediamo che ci siano altri momenti di confronto sull'andamento dei lavori in Commissione, dato che oggi non è possibile conoscere il testo di legge che sarà sottoposto all'esame del Parlamento, date le molteplici proposte sugli stessi temi, sia di maggioranza che di opposizione, ancora in discussione presso la VII Commissione.

A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche

Questioni

- Autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V;
- Organi di Governo (stabiliti dalla legge);
- Organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- Principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie;



Federazione Italiana della Conoscenza

- Competenze, composizione funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica;
- Possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2 A.C. 953).

Osservazioni

La FLC ritiene che l'autonomia statutaria prefigurata dalla proposta di legge Aprea non si inserisce nel solco delle regole fissate dalla Costituzione per la scuola della Repubblica.

Se la ridefinizione degli organi di governo della scuola, che devono essere certamente stabiliti dalla legge, è una questione non più rinviabile, la loro declinazione nella proposta parte con il prevedere la possibilità di trasformare l'istituzione scolastica in fondazione, un soggetto che per la sua natura è giustamente regolato da norme privatistiche. Ed è proprio nell'ottica di trasformare anche la scuola in soggetto privato che il suo governo viene affidato ad un Consiglio di amministrazione. Una proposta per noi inaccettabile perché tende a minare alle radici la funzione pubblica della scuola della Repubblica, a favore di una sua soggezione agli interessi politici ed economici estranei alla scuola quale comunità educante. La proposta prevede che l'organizzazione della scuola veda distinte le funzioni di indirizzo e di programmazione dai compiti di gestione e di coordinamento che sono affidati al dirigente scolastico. Nei fatti, però, le distinte funzioni tornano entrambe al Consiglio di Amministrazione che è presieduto dallo stesso dirigente scolastico. Le competenze che sono attribuite al Consiglio di amministrazione ledono fortemente l'autonomia dei docenti in quanto il POF da essi determinato dovrebbe soggiacere all'approvazione del CdA, mentre oggi l'attuale Consiglio di Istituto "adotta" il POF elaborato ed approvato dal Collegio. Inoltre, relegare a semplice "organo tecnico" il Collegio dei docenti - e dettandone la sua articolazione - è emblematico della concezione minimalista e tecnicistica che si ha dell'autonomia scolastica e della funzione educativa della scuola e del suo personale. Peraltro, la proposta Aprea nell'immaginare una trasformazione in chiave aziendale della scuola, declina la composizione del CdA prevedendo l'ingresso di soggetti esterni (...*esperti in ambito educativo tecnico o gestionale...*), ma escludendo completamente il personale ATA che noi riteniamo essere un soggetto importante della scuola autonoma, il cui ruolo va riconosciuto e valorizzato. D'altronde, la prevista partecipazione del Dsga alle sedute relative al programma annuale delle attività, ma senza diritto di voto, parla da sé.

Noi riteniamo, al contrario di quanto previsto nella proposta di legge Aprea, che la necessaria ridefinizione degli Organi di governo della scuola deve tenere conto dei cambiamenti in atto nella società, prevedendo una loro articolazione e composizione che includa e valorizzi tutti i soggetti che sono protagonisti della scuola della Repubblica, garantendo al massimo forme di democrazia partecipata.

B) Stato giuridico dei docenti

Questioni

- Contrattazione (area contrattuale autonoma);
- Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione;
- Associazionismo professionale.

Osservazioni

Contrattazione

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 allocare direttamente alle scuole risorse che hanno consentito di riconoscere e premiare l'impegno e la professionalità del personale.

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.

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. Tutto ciò che viene tolto alla contrattazione torna nelle competenze della legge, ponendo oggettivamente in posizione subordinata i docenti: tutt'altro, quindi, dal riconoscimento della loro autonomia.

Per queste ragioni siamo contrari alla cancellazione delle RSU di scuola.

Per quanto attiene, all'ipotesi di area contrattuale autonoma, rileviamo, inoltre, la contraddizione con il disegno di legge Brunetta che, al contrario, prevede la riduzione delle aree contrattuali esistenti, attraverso un loro accorpamento.

Non si comprende, quindi, quale sia la volontà dell'attuale maggioranza su una materia che attiene all'esercizio dei diritti, contrattualmente definiti, dei lavoratori della scuola.

Articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione

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. 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: infatti solo i docenti esperti potranno divenire collaboratori del dirigente, mentre gli ordinari si dovranno accontentare al massimo di compiti complessi retribuiti in aggiuntivo. E' evidente che siamo di fronte ad una vera e propria



Federazione Italiana della Formazione

articolazione di carriera e ad una gerarchizzazione, negata a parole, ma confermata dalla previsione di poter svolgere alcune funzioni solo per gli esperti.

Respingiamo la definizione unilaterale e del tutto discrezionale da parte dell'amministrazione di stabilire i contingenti dei docenti ordinari ed esperti, che oltretutto ricentralizza in modo pesante la gestione del personale, con buona pace dei proclami sul federalismo. Oltretutto la ripartizione delle diverse fasce docenti decisa centralmente non garantisce la loro equilibrata presenza nelle singole istituzioni scolastiche.

Rileviamo, infine, che lo sviluppo della carriera docente è stato oggetto di confronto all'ARAN (si veda il documento della Commissione trilaterale, ministero, ARAN, sindacati del 24 maggio 2004) che, per essere tradotte in proposta contrattuale richiedeva un finanziamento ad hoc, diverso da quello che serve per finanziare gli aumenti contrattuali per tutti. L'assenza di risorse ha impedito di poter procedere con una proposta strutturata da sottoporre alla valutazione dei lavoratori. Ribadiamo, quindi, la competenza contrattuale su tale materia e chiediamo che di essa si tenga nella proposta di legge.

Associazionismo professionale.

Importante ed estremamente utile è il ruolo delle associazioni professionali, per quanto attiene al confronto, elaborazione e proposta sui temi di natura culturale e sugli aspetti di natura professionale, connessi all'esercizio di una professione complessa, quale quella docente. Ciò che della proposta non convince è l'assenza di parametri che ne legittimano una rappresentanza identificabile. L'accreditamento di cui parla la proposta si limita a individuare parametri che descrivono il livello di attività nel campo della formazione delle associazioni, che ci paiono francamente inadeguati a definire il grado di rappresentatività delle associazioni. Questa aleatorietà consente, oggi, al ministero di arrogarsi unilateralmente il diritto di riconoscere o meno un'associazione, tanto che arbitrariamente distribuisce distacchi a volte anche ad associazioni a carattere "individuale".

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

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

Questioni

- Tipologie della formazione generalista e specialistica;
- Esame di Stato per abilitazione all'insegnamento.
- Concorsi (di istituto, regionali e/o percorsi di valutazione post-specializzazione e propedeutici alla stabilizzazione all'insegnamento) (cfr testi A.C. 953, 1710 e 1468);
- Albi regionali.



Federazione Italiana delle Conoscenze

Osservazioni

Il percorso di formazione iniziale dei docenti proposto si caratterizza con un forte contenuto disciplinare, a scapito della formazione metodologico/didattica, altrettanto fondamentale per una professione complessa come quella docente.

Siamo contrari all' *"anno di applicazione"* che introduce una forma di praticantato che sta a monte dell'assunzione, e che non è l'anno di prova, ma nemmeno un tirocinio in quanto si svolge con responsabilità di insegnamento. I provvedimenti attuativi, peraltro, restano appannaggio assoluto del Ministro senza confronto né parlamentare né degli organismi di rappresentanza (CNPI, CUN, CNAM).

Risulta paradossale che si prefiguri il superamento dei concorsi nazionali a favore di quelli d'istituto, data la condivisa problematicità di tale meccanismo nell'Università, che sta spingendo il Governo in direzione diametralmente opposta. Al di là di ogni altra considerazione, non si può prevedere per la scuola ciò che si sta cercando di eliminare nell'Università.

Così come, per le stesse storture rilevate nell'Università, respingiamo qualunque meccanismo che, anche se in modo non esplicito, tende a prefigurare l'assunzione diretta da parte delle scuole.

Noi chiediamo innanzitutto che l'attuale maggioranza di Governo decida chi è il soggetto e/o il luogo deputato a definire il nuovo meccanismo di formazione iniziale e di reclutamento: nel luglio scorso, infatti, il Ministro dell'istruzione ha istituito, in attuazione della norma contenuta nella Finanziaria '08, Legge 244/07 art. 3 comma 416 una Commissione con il compito di *"...definire i requisiti e le modalità della formazione iniziale e della attività procedurale per il reclutamento del personale docente..."*.

Pensiamo, inoltre, che non si possa parlare del futuro sistema di reclutamento, senza prefigurare contestualmente soluzioni per chi è inserito nelle attuali graduatorie ad esaurimento, che vedono oltre 250.000 persone, in possesso di titoli, accademici e professionali, accumulati in anni di precarietà, che attendono di conoscere il proprio destino occupazionale. Oltretutto con i tagli imposti dall'Economia, in alcune realtà territoriali e per alcune classi di concorso, si profila lo spettro di un loro mancato esaurimento nei prossimi anni!

Pensiamo che la formazione iniziale possa partire dopo la laurea triennale, ma debba avere una durata che permetta di contemperare l'esigenza di una formazione disciplinare con quella metodologica/didattica, integrata con congrui periodi di tirocinio, da svolgersi con un forte protagonismo delle scuole.

La formazione iniziale dovrebbe, inoltre, rispondere ad una programmazione definita in rapporto alle effettive esigenze del sistema di istruzione, in modo da non ingenerare aspettative che il sistema non è in grado di soddisfare, garantendo nel contempo l'esaurimento delle attuali graduatorie.

Riteniamo che vada riconfermato l'attuale sistema di concorsi nazionali con graduatorie regionali.

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

Questioni

- Decentralizzazione (attuazione Titolo V Costituzione);
- Accredimento regionale delle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali paritarie);
- Attribuzioni e risorse attraverso il criterio della "quota capitaria" (delega al Governo) (cfr. art. 11 A.C. 953).



Federazione Lavoratori della Conoscenza

Osservazioni

Il trasferimento alle Regioni e alle Province autonome dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali con cui si apre la parte dedicata all'autonomia finanziaria delle scuole è quanto già previsto dal Titolo V della Costituzione.

Si tratta ora di declinare quelle previsioni nelle sedi proprie, la Conferenza Unificata Stato Regioni, garantendo il confronto con le parti sociali.

La proposta del finanziamento dello Stato alle scuole sulla base del numero degli iscritti e tenendo conto del costo medio per alunno (la cosiddetta quota capitaria) vede la FLC assolutamente contraria. Tale meccanismo di finanziamento statale, infatti, è funzionale alla competizione fra scuole e allo stravolgimento del servizio scolastico che si andrebbe trasformando in servizio a domanda individuale, favorendo un'espressione distorta della volontà genitoriale a scapito di quella progettuale dei docenti. Questa conseguenza si sommerebbe, inoltre, alla presenza nel Consiglio di amministrazione dei vari "partner" esterni, che diventerebbero i veri regolatori degli indirizzi scolastici, determinando in tal modo una inaccettabile competizione tra le scuole e la riduzione degli spazi dell'autonomia scolastica. D'altronde, è in ogni parte della proposta di legge Aprea che si declina l'autonomia più come subordinazione alle richieste dei singoli soggetti esterni alla scuola che come espressione della comunità scolastica.

Si ipotizza un sistema di accreditamento per le istituzioni scolastiche che andrebbe a sostituire l'attuale modello istitutivo del nostro sistema scolastico: è un'ipotesi che si muove nell'alveo complessivo della proposta di legge di "privatizzare" l'intero sistema, che respingiamo decisamente, anche per via delle esperienze non certo esaltanti fin qui realizzate in materia di accreditamento nel sistema della Formazione Professionale.

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.

La dichiarazione universale dei diritti umani è stata presa a pretesto, nel presentare la Pdl n. 953, per dichiarare che, nella parte dove si afferma che: "*le risorse governative seguono l'alunno*" risiede il principio della quota capitaria. Ma quella lettura è solo la traduzione economicistico-materialistico-privatistica delle parole (non citate dalla relatrice) che seguono: "*i genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai figli*", che nulla hanno a che fare con il finanziamento capitario.

Le modalità e i criteri di finanziamento che propone la Pdl, produce un sistema molto lontano dall'idea di autonomia prefigurata nella Costituzione.

Quelle modalità, inoltre, non sono in grado di garantire su tutto il territorio nazionale i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia di istruzione.

@@@