

LA PROPOSTA DI RIFORMA DELLO STATO GIURIDICO DEI DOCENTI

Analisi e commento

di Serafina Gnech e Angelo Scebba

La proposta di legge T. u. C. 4091 e abb. (Stato giuridico e diritti degli insegnanti della scuola) che ora si presenta come TESTO UNIFICATO ELABORATO DAL COMITATO RISTRETTO – NUOVE NORME SULLO STATO GIURIDICO DEGLI INSEGNANTI DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E FORMATIVE fa seguito a precedenti proposte: 1)4091 Santulli, Aracu, Bianchi Clerici, Carlucci, Galvagno, Garagnani, Licastro Scardino, Orsini, Pacini, Calmieri, Ranieri ed altri, 4095 Napoli, 4759 Napoli (Disciplina del sistema nazionale di istruzione).

Il testo 4091, ora in discussione alla VII Commissione della Camera (cultura, scienza e istruzione), mantiene grosso modo l'impianto del primo con emendamenti provenienti dalle proposte Napoli.

Procederemo in questa sede a fare un'analisi del testo (d'ora in poi denominato TU), commentandolo all'interno della trasformazione della scuola e della storia politica della Gilda.

A seguito di ogni articolo ci saranno dunque delle parti – Il commento; La Gilda – che formano dei tasselli estrapolabili dal testo.

Le parti relative alla Gilda si basano sui documenti ufficiali e riprendono punti contenuti nell'analisi istruttoria che la Direzione della Gilda fece al momento dell'emanazione delle proposte di legge 4091 (Santulli,...) e 4095 (Napoli).

FUNZIONE DOCENTE (art. 1)

Nella **proposta del TU** la funzione docente viene definita nel seguente modo:

“La funzione docente, quale funzione rivolta a contribuire allo sviluppo personale e culturale delle giovani generazioni, è una primaria risorsa professionale della nazione.

La Repubblica riconosce e valorizza il lavoro dell'insegnante, sia come singolo, sia nelle libere associazioni professionali ove può incrementare la propria dimensione professionale, ne promuove la libertà e ne garantisce la qualità, attraverso un efficace sistema di reclutamento, la formazione iniziale e continua, lo sviluppo di carriera e la retribuzione per merito, anche con riferimento all'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n° 53.”

Successivamente il testo precisa che le norme relative allo stato giuridico degli insegnanti delle istituzioni scolastiche e formative sono dettate “nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n° 59, e successive modificazioni, e delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale definiti ai sensi dalla legge 28 marzo 2003, n° 53.”

Il commento - Il ruolo e la funzione del docente sono attualmente sanciti dal **Decreto Legislativo 16 aprile 1994, art. 395: “la funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica delle nuove generazioni”.**

Il Dpr. N° 275/1999, pur non registrando alcuna voce relativa alla funzione docente, ne dà una definizione implicita laddove parla dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che “si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo... art.1, comma 2).

Il CCNL 2002-2005 del 24/07/2003 riprende all'art. 24 – Funzione docente, il CCNL del '99. Viene però a cadere la parte dell'articolo sulla funzione docente successivamente sottolineata, in cui si

afferma che la funzione docente si esercita “sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi dell’istruzione dalle leggi dello Stato e dagli altri atti di normazione primaria e secondaria”.

L’eliminazione di questo segmento fa seguito all’avvio di un sistema nazionale di istruzione (Legge 62/2000) ed alla modifica del Titolo V della Costituzione (Legge Cost. 3/2001), che stabilisce che le Regioni possano legiferare nella materia ‘istruzione e formazione professionale’.

Per il resto la definizione della funzione docente presente nell’ultimo contratto di lavoro rimane invariata:

- 1. “La funzione docente realizza il processo di insegnamento/apprendimento volto a promuovere lo sviluppo umano, culturale, civile e professionale degli alunni, sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi dell’istruzione;*
- 2. la funzione docente si fonda sull’autonomia culturale e professionale dei docenti; essa si esplica nelle attività individuali e collegiali e nella partecipazione alle attività di aggiornamento e formazione in servizio;*
- 3. in attuazione dell’autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico-didattici, il piano dell’offerta formativa, adattandone l’articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento”.*

Nel percorso che conduce dal decreto legislativo del 1994 alla proposta di legge del TU la ‘funzione docente’ viene modificata in modo sostanziale. Il decreto legislativo stabilisce che la funzione docente si esplica nella trasmissione della cultura (“la funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell’attività di trasmissione della cultura,...”); , e pone il termine ‘contribuire’ – cum –tribuire – solo con riferimento all’elaborazione della cultura stessa, a cui il giovane partecipa in un processo che realizza la sua formazione umana e civile. Nel Contratto nazionale, nel regolamento dell’autonomia ed ancor più nel TU ora in discussione l’asse viene completamente spostato: il concetto della centralità della trasmissione culturale viene a cadere e l’essenzialità della figura docente scompare. Potremmo dire – nonostante il bisticcio di parole - che il docente non è più colui che ‘è’, ma colui che ‘fa’. Un buon professionista, “primaria risorsa” della nazione, come recita la proposta di legge, ma un professionista che comunque è chiamato soltanto a ‘contribuire – cum-tribuire... A che cosa? Primariamente allo ‘sviluppo personale’ delle giovani generazioni, perché la cultura non è più al centro del processo di istruzione-formazione e non è nemmeno più primaria. Atti legislativi e norme contrattuali sanciscono il passaggio dalla scuola istituzione alla scuola della società civile.

La Gilda – La Gilda si è sempre posta criticamente nei confronti di questo passaggio (vedi documento politico del maggio 2002); esso inevitabilmente segna una diminutio del ruolo docente. Il docente posto al servizio dei singoli allievi e delle famiglie diviene una sorta di precettore privato. La Legge 53 di riforma segna un notevole passo avanti in questa direzione nel momento in cui delinea una certa figura di tutor e coinvolge famiglie ed allievi nel processo orientativo-valutativo.

Chiamato a rispondere ai singoli e non alla collettività, il docente perde il mandato che la società gli ha affidato. Non si possono infatti salvaguardare i valori, gli interessi, i bisogni di una società semplicemente salvaguardando valori, interessi, bisogni di singoli. La società ha interessi che vanno oltre la sommatoria degli interessi individuali.

STATO GIURIDICO DEGLI INSEGNANTI (Principi e criteri per la definizione dello..., art. 2)

La proposta del TU prevede che il nuovo **stato giuridico degli insegnanti**:

- **faccia riferimento “ai docenti di tutte le istituzioni scolastiche e formative del sistema nazionale di istruzione e formazione” e ne definisca diritti e doveri;**
- **identifichi gli “aspetti comuni della funzione docente” che si esplica “nel rispetto delle differenze individuali e delle singole personalità”;**

- garantisca l'autonomia della professione docente e la libertà di insegnamento in quanto finalizzate all'attuazione del pluralismo e all'efficacia delle prestazioni e determinate nelle loro modalità – da coniugarsi con i compiti dell'organo collegiale e con la dirigenza scolastica;
- contempli “la valutazione e verifica delle prestazioni di ogni titolare della funzione docente”;
- regolamenti le “incompatibilità della professione di docenti con lo svolgimento di altre specifiche funzioni, attività e professioni”;
- istituisca un albo nazionale suddiviso in sezioni regionali;
- preveda delle articolazioni della funzione docente e ne definisca le modalità di accesso.

Il commento – La ‘filosofia’ sottesa alle enunciazioni qui presenti formalizza il processo da lungo tempo in atto nella società e nella scuola esaltandolo all'interno della logica della legge 53 di riforma.

Viene totalmente assunta la dominante ideologia pluralista che induce a quella revisione della funzione docente nei termini specificati precedentemente e che dà un diverso connotato di ‘libertà’: non la libertà per ogni gruppo (o, al limite, ogni individuo) di elaborare specifici valori culturali, ma la libertà di scegliere all'interno dei beni fondamentali e diversificati immessi sul mercato dall'industria produttiva. Questo è il nucleo di riferimento sia per l'intero sistema scolastico che per la definizione di autonomia professionale. Esso da un lato si oppone alla diversificazione vera dei percorsi (laddove si attuerebbe una elaborazione specifica), dall'altro rimanda ad una autonomia praticabile se e nella misura in cui non viene messa in discussione l'ideologia pluralista.

Visti in questa luce, valutazione e carriera non sono finalizzate al miglioramento della qualità della scuola (messaggio mediatico lanciato e generalmente assunto come buono), ma a garantire la programmazione del docente, che a sua volta garantisca una integrazione culturale funzionale alla sopravvivenza e al rafforzamento del sistema.

La Gilda – La concezione della funzione del docente e del suo profilo che la Gilda ha sostenuto negli anni - in particolare in alcune sedi - fa della libertà di insegnamento il suo nucleo centrale non per motivi grettamente corporativi, ma in quanto essendo la stessa “strumento indispensabile per la neutralità ideologica del servizio” (Marzuoli) è condizione inalienabile per la salvaguardia non tanto della scuola pubblica quanto della natura pubblica della scuola. Ora, in aggiunta a quanto detto sopra, va rilevato che la previsione di uno stato giuridico unico per i docenti di tutte le istituzioni scolastiche e formative porta inevitabilmente all'omogeneizzazione di una situazione ora diversa. Allo stato attuale esiste infatti una netta differenza fra docenti e formatori, che insegnano nella formazione professionale regionale. Mentre i primi hanno lo stato giuridico costituzionalmente protetto (libertà di insegnamento, per l'appunto), i secondi operano al di fuori dello stesso (non a caso il tutor nasce nella formazione professionale e decide la didattica).

Diverse anche le condizioni di lavoro fra docenti e formatori. Questi ultimi hanno infatti un orario settimanale di 36 ore, contro le 18 dei docenti.

Non dimentichiamo inoltre che i formatori operano in enti di formazione privati sovvenzionati dalla Regione.

Dove condurrebbe uno stato giuridico unico? Riesce difficile pensare, considerata la direzione unidirezionale degli ultimi eventi (da formazione a istruzione), che esso porti all'estensione ai formatori dello stato giuridico docente. Il processo che si vuole è con tutta probabilità l'esatto opposto, e si concretizzerebbe nella sottrazione ai docenti dello stato giuridico costituzionalmente protetto e nella conseguente distruzione della scuola istituzione.

La richiesta che agli insegnanti venga garantita “la funzione docente come funzione pubblica” (Documento approvato nell'Assemblea di Fiuggi del 29-30 marzo 2003) e che eventuali altre presenze nella scuola debbano avere una definizione diversa ed altra da quella che fa riferimento ai docenti, risulta assolutamente indispensabile, congrua con la natura dell'Associazione e

doverosa anche in termini di salvaguardia di condizioni lavorative conciliabili con l'espletamento della funzione.

ARTICOLAZIONI DELLA PROFESSIONE DOCENTE (art. 3)

Questo articolo definisce:

- **la “valutazione periodica dell’attività docente per i livelli iniziale e ordinario, da effettuarsi con cadenza quadriennale”.** Essa viene effettuata da un’apposita Commissione permanente presieduta da un ispettore regionale e composta dal Dirigente, da due docenti esperti, da due genitori nel 1° ciclo, da un genitore e da uno studente nel 2° ciclo e da un rappresentante designato a livello regionale dell’organismo tecnico rappresentativo dei docenti. La Commissione valuta: 1) “l’efficacia dell’azione didattica e formativa”, 2) “l’impegno professionale nella progettazione e attuazione del POF”, 3) i titoli professionali acquisiti in servizio”. “La valutazione, recita la proposta di legge, non ha carattere sanzionatorio, salvo il caso di esito gravemente negativo ed adeguatamente documentato riferito alle lettere a) e b) del presente comma, che costituisce motivo per la sospensione temporanea della progressione economica per anzianità. Le valutazioni periodiche costituiscono credito professionale documentato utilizzabile ai fini della progressione di carriera e vengono raccolte nel portfolio personale del docente”;
- **la “progressione economica automatica per anzianità” con scatti biennali** la cui entità viene **definita in sede di contrattazione collettiva**;
- **l’articolazione della professione in diversi livelli: 1) docente iniziale, 2) docente ordinario, 3) docente esperto.** Il passaggio da un livello all’altro avviene: a) a domanda, b) dopo aver maturato almeno cinque anni nel livello di appartenenza, c) su contingente programmato annualmente dal Ministro dell’Istruzione e dal Ministro delle Finanze. In particolare: il passaggio **dal livello iniziale a quello ordinario** avviene a domanda (estesa anche ai docenti di altre istituzioni scolastiche) e **per selezione di soli titoli** effettuata per via amministrativa su graduatorie di istituto che tengano conto: a) della valutazione della Commissione permanente di valutazione, b) della valutazione del dirigente, c) dei crediti formativi e dei crediti certificati. **Il passaggio dal livello ordinario a quello di docente esperto** avviene a domanda **“mediante formazione e concorso volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali acquisiti anche ai sensi dell’art. 5, comma 1, lettera g della legge 28 marzo 2003, n° 53”**. Sono previste Commissioni territoriali permanenti per ogni ordine e grado di scuola istituite dai Dirigenti degli Uffici scolastici regionali. Queste commissioni presiedute da un funzionario-ispettore regionale, sono composte da tre docenti esperti con almeno tre anni di anzianità (segretario un Dirigente amministrativo dell’Ufficio regionale);
- **l’assunzione a tempo indeterminato con concorso a titoli indetto dall’Istituzione scolastica o formativa o da Istituzioni in rete** (previa autorizzazione dall’Ufficio scolastico regionale e dall’assessorato dell’Amministrazione regionale). Al concorso possono partecipare i docenti iscritti all’Albo regionale. La Commissione, presieduta dal Dirigente scolastico, è formata da tre docenti esperti dell’istituzione stessa (funge da segretario il Dirigente dei Servizi Generali e Amministrativi);
- **incarichi aggiuntivi all’insegnamento** – e specifiche retribuzioni - per funzioni complesse (disciplinate dallo statuto) che vengono conferiti ai docenti ordinari o esperti.

Il commento - L'attuale meccanismo di carriera dei docenti è, come ben sappiamo, invariato dal contratto del 1995, che ha abolito gli scatti biennali. Ora la carriera docente - che prevede il raggiungimento del massimo stipendiale al compimento del 35° anno di servizio – si sviluppa con un meccanismo automatico di anzianità su sette gradoni di diversa durata (0-2; 3-8; 9-14; 15-20; 21-27, 28-34, 34-40).

Il passaggio dal meccanismo automatico biennale al meccanismo automatico a gradoni ha causato perdite molto consistenti, come si rileva dalla seguente tabella:

Anni	Gradoni	Docente scuola materna ed elementare			Docente diplomato istituti sec. grado			Docente scuola media			Docente laureato istituti sec. Il grado		
		Progressione di carriera per gradoni	Differenza	Progressione di carriera biennale	Progressione di carriera per gradoni	Differenza	Progressione di carriera biennale	Progressione di carriera per gradoni	Differenza	Progressione di carriera biennale	Progressione di carriera per gradoni	Differenza	Progressione di carriera biennale
0	da 0 a 2	16.703,50		16.703,50	16.703,50		16.703,50	18.128,79		18.128,79	18.128,79		18.128,79
1		16.703,50		16.703,50	16.703,50		16.703,50	18.128,79		18.128,79	18.128,79		18.128,79
2		16.703,50		16.703,50	16.703,50		16.703,50	18.128,79		18.128,79	18.128,79		18.128,79
3	da 3 a 8	17.154,75	451,25	17.154,75	17.154,75	451,25	17.154,75	18.629,33	500,54	18.629,33	19.155,85	1.027,06	19.155,85
4		17.154,75		17.154,75	17.154,75		17.154,75	18.629,33		18.629,33	19.155,85		19.155,85
5		17.154,75		17.617,98	17.154,75		17.617,98	18.629,33		19.174,58	19.155,85		19.703,63
6		17.154,75		17.617,98	17.154,75		17.617,98	18.629,33		19.174,58	19.155,85		19.703,63
7		17.154,75		18.081,21	17.154,75		18.081,21	18.629,33		19.719,84	19.155,85		20.251,42
8		17.154,75		18.081,21	17.154,75		18.081,21	18.629,33		19.719,84	19.155,85		20.251,42
9	da 9 a 14	18.544,44	463,23	18.544,44	18.544,44	463,23	18.544,44	20.265,09	545,25	20.265,09	20.799,20	547,78	20.799,20
10		18.544,44		18.544,44	18.544,44		18.544,44	20.265,09		20.265,09	20.799,20		20.799,20
11		18.544,44		19.085,54	18.544,44		19.085,54	20.265,09		20.892,85	20.799,20		21.474,94
12		18.544,44		19.085,54	18.544,44		19.085,54	20.265,09		20.892,85	20.799,20		21.474,94
13		18.544,44		19.626,63	18.544,44		19.626,63	20.265,09		21.520,60	20.799,20		22.150,67
14		18.544,44		19.626,63	18.544,44		19.626,63	20.265,09		21.520,60	20.799,20		22.150,67
15	da 15 a 20	20.167,73	541,10	20.167,73	20.167,73	541,10	20.167,73	22.148,36	627,76	22.148,36	22.826,41	675,74	22.826,41
16		20.167,73		20.167,73	20.167,73		20.167,73	22.148,36		22.148,36	22.826,41		22.826,41
17		20.167,73		20.692,88	20.167,73		20.950,75	22.148,36		22.757,85	22.826,41		23.687,09
18		20.167,73		20.692,88	20.167,73		20.950,75	22.148,36		22.757,85	22.826,41		23.687,09
19		20.167,73		21.218,02	20.167,73		21.733,78	22.148,36		23.367,34	22.826,41		24.547,76
20		20.167,73		21.218,02	20.167,73		21.733,78	22.148,36		23.367,34	22.826,41		24.547,76
21	da 21 a 27	21.743,17	525,15	21.743,17	22.516,80	783,02	22.516,80	23.976,83	609,49	23.976,83	25.408,44	860,68	25.408,44
22		21.743,17		21.743,17	22.516,80		22.516,80	23.976,83		23.976,83	25.408,44		25.408,44
23		21.743,17		22.261,32	22.516,80		23.030,58	23.976,83		24.574,74	25.408,44		25.972,35
24		21.743,17		22.261,32	22.516,80		23.030,58	23.976,83		24.574,74	25.408,44		25.972,35
25		21.743,17		22.779,47	22.516,80		23.544,36	23.976,83		25.172,65	25.408,44		26.536,25
26		21.743,17		22.779,47	22.516,80		23.544,36	23.976,83		25.172,65	25.408,44		26.536,25
27		21.743,17		22.779,47	22.516,80		23.544,36	23.976,83		25.172,65	25.408,44		26.536,25
28	da 28 a 34	23.297,62	518,15	23.297,62	24.058,14	513,78	24.058,14	25.770,56	597,91	25.770,56	27.100,16	563,91	27.100,16
29		23.297,62		23.297,62	24.058,14		24.058,14	25.770,56		25.770,56	27.100,16		27.100,16
30		23.297,62		23.683,41	24.058,14		24.471,80	25.770,56		26.213,76	27.100,16		27.549,67
31		23.297,62		23.683,41	24.058,14		24.471,80	25.770,56		26.213,76	27.100,16		27.549,67
32		23.297,62		24.069,20	24.058,14		24.885,47	25.770,56		26.656,96	27.100,16		27.999,17
33		23.297,62		24.069,20	24.058,14		24.885,47	25.770,56		26.656,96	27.100,16		27.999,17
34		23.297,62		24.069,20	24.058,14		24.885,47	25.770,56		26.656,96	27.100,16		27.999,17
35	35	24.454,99	385,79	24.454,99	25.299,13	413,66	25.299,13	27.100,16	443,20	27.100,16	28.448,68	449,51	28.448,68
Proiezione nei 35 anni		€ 725.052,54		€ 741.460,90	€ 736.635,73		€ 754.779,38	€ 795.974,94		€ 814.998,82	€ 827.084,01		€ 847.696,50
Differenza gradoni/gradini nei 35 anni				-16.408,36			-18.143,65			-19.023,88			-20.612,49
Differenza media per anno				-468,81			-518,39			-543,54			-588,93

Con il contratto del 2001 la Retribuzione Professionale Docente ha sostituito il C.I.A. (Compenso individuale accessorio identico nella denominazione e pressoché identico nell'ammontare fra personale docente e A.T.A.) e sono stati introdotti tre maxi gradoni (0-14; 15-27; 28-35) nei quali sono confluiti gli investimenti destinati al concorsone in modo differenziato a seconda del gradone. Nell'ultimo contratto la retribuzione Professionale Docente (che ha registrato un certo scarto economico rispetto al C.I.A. degli A.T.A.) è stata finanziata con le seguenti cifre: 1° gradone: 142,55; 2°: 175,93; 3°: 215,45.

La R.P.D., che costituisce trattamento accessorio a carattere fisso e continuativo, viene erogata ai docenti a tempo indeterminato per 12 mesi (per gli altri docenti l'erogazione è in rapporto alla tipologia dell'incarico e alla durata), non è pensionabile e non viene corrisposta nei primi 15 giorni di malattia salvo caso di ricovero ospedaliero).

La differenza fra i GRADONI e l'R.P.D. consiste nel fatto che, mentre i primi costituiscono un meccanismo automatico, la seconda è soggetta a contrattazione e collegata ai "processi innovatori" (CCNL 2002-2005, art. 81).

Quali novità introduce il testo unificato rispetto all'esistente? Distinguiamo, per chiarezza, i vari punti:

- *Raggiungimento del massimo stipendiale: tempi e modalità generali*

Il TU entra nel merito dei meccanismi di sviluppo della carriera, ma non entra nel merito del periodo di raggiungimento del massimo stipendiale (si deve intendere che rimane di 35 anni?) mentre nel documento elaborato da Aran e Sindacati firmatari del contratto (Lavori della Commissione prevista dall'art. 22 del CCNL) era stato previsto che il massimo stipendiale dopo 35 anni andasse rivisto (carriera veloce fino al 25° anno; carriera lenta dal 25° alla soluzione del rapporto di lavoro).

- *Sviluppo retributivo*

Il TU prevede una progressione professionale per anzianità automatica biennale da quantificare in sede di contrattazione. Le modalità della stessa non risultano chiare. L'attuale progressione economica deriva da un atto legislativo che, pur segnando il passaggio dalla progressione biennale a quella sei-settennale, manteneva inalterato il principio secondo il quale per la progressione professionale per anzianità non è prevista la contrattazione.

Ora, che cosa intende il TU quando parla di "progressione automatica per anzianità, secondo aumenti a cadenza biennale, da quantificarsi in sede di contrattazione collettiva"?

Si intende forse, con questo, contrattare ogni due anni la progressione economica? E, in tal caso, perché si parla di progressione automatica? E che fine fa l'attuale contrattazione biennale sull'inflazione programmata?

- *Modalità di assunzione, di valutazione e di carriera*

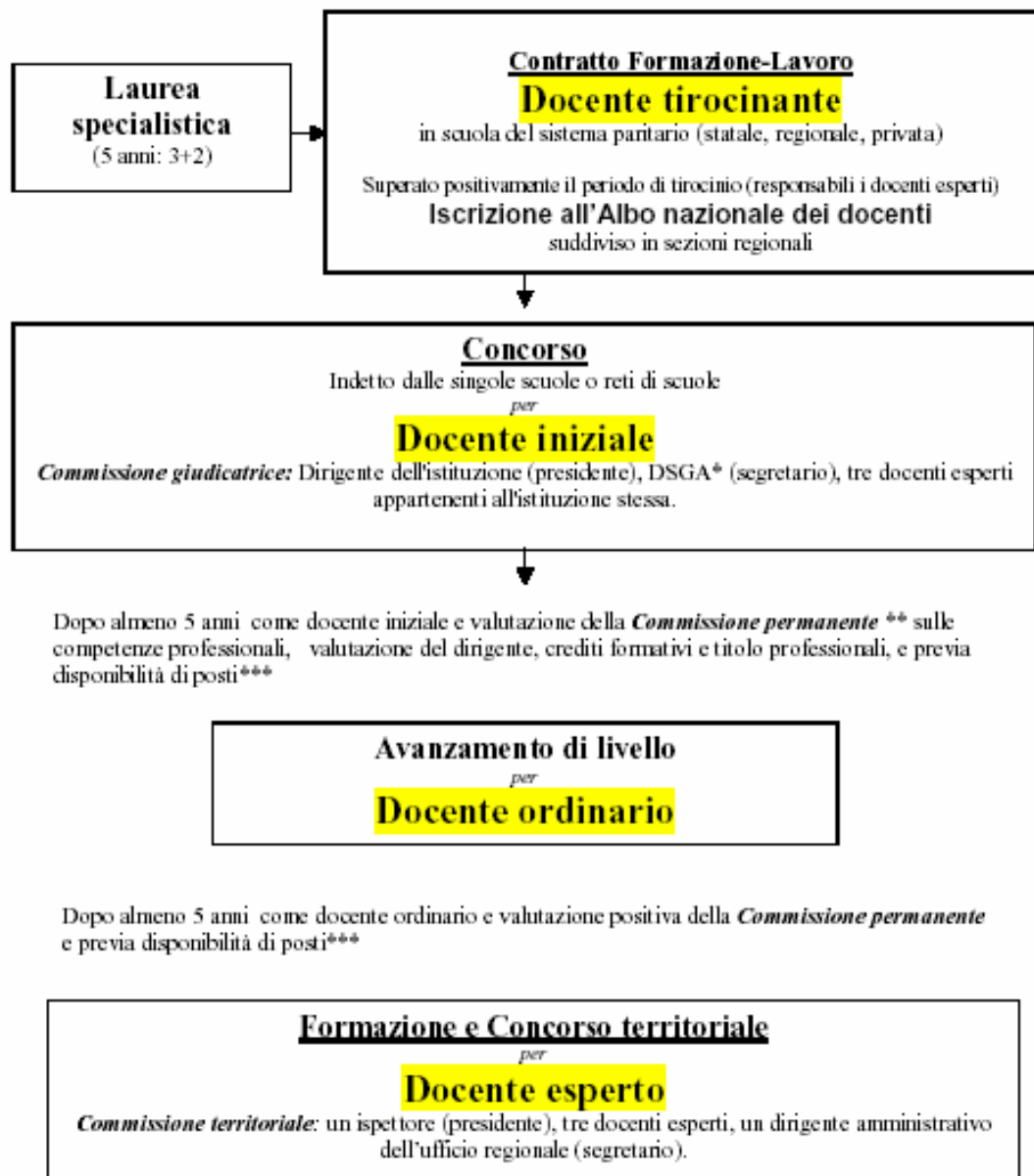
Tre sono gli elementi trasversali che caratterizzano le modalità di assunzione, di valutazione e di carriera. Primo: l'assenza del livello nazionale (fatta salva la determinazione dei contingenti annui di personale ammessi per ciascun livello e la definizione delle modalità di composizione delle commissioni, nonché delle procedure di valutazione) e la contemporanea esaltazione del livello di scuola; secondo: l'enfasi data all'impegno fuori-aula; terzo: l'avvio di procedure di assunzione e di carriera che si avvolgono di cosiddetti "concorsi a titoli".

Nell'ipotesi legislativa il docente:

- 1. accede all'insegnamento a seguito di chiamata dalla scuola ove svolge attività di tirocinio con contratto di formazione lavoro. Viene successivamente assunto sulla base dei titoli, ivi compreso quello relativo al tirocinio, che costituisce titolo valido per l'accesso all'albo;***
- 2. viene periodicamente valutato sull'efficacia dell'azione didattica e formativa, sull'impegno nel POF e nella scuola, nonché sui titoli professionali acquisiti in servizio;***

3. *passa alla fascia di docente ordinario nella sua scuola o in altra che lo richieda (con relativa differenza stipendiale) sulla base della valutazione della Commissione permanente di valutazione della scuola e del dirigente e sulla base dei “crediti formativi posseduti” e dei “titoli professionali acquisiti in servizio”;*
4. *passa alla fascia di docente esperto mediante “formazione” specifica nell’Università, come previsto dalla Legge 53 e “concorso” volto ad appurare l’acquisizione di quella formazione specifica (verifica del possesso dei “requisiti culturali e professionali acquisiti ... ai sensi dell’art. 5...).*

- C A R R I E R A D O C E N T E -



*Dirigente servizi generali amministrativi.

**Ispettore (presidente), Dirigente, 2 docenti esperti, 2 genitori e/o studenti, 1 rappresentante dell'organismo tecnico.

*** Il contingente massimo di posti per il livello "docente ordinario", "docente esperto" è programmato dai Ministeri dell'Istruzione e dell'Economia.

Poiché sarà la scuola a “chiamare” docenti neo-laureati, docenti iniziali o ordinari o esperti e ad indire delle cosiddette procedure concorsuali e poiché l’elemento forte per ‘fare carriera’ è l’impegno fuori dell’aula e la conseguente rincorsa ai “titoli professionali” (per la valutazione periodica i titoli formativi non sono nemmeno menzionati, il che significa che una seconda laurea

o un master sono irrilevanti), i docenti saranno costretti a porre in seconda linea il lavoro d'aula e ad occuparsi della struttura scuola, destinata a divenire con il tempo struttura del nulla.

Va, per inciso, rilevato un particolare. I titoli professionali di cui si parla devono essere acquisiti in servizio. Un professionista che abbia fatto un'esperienza lavorativa che ha arricchito la sua preparazione e le sue conoscenze ma l'abbia fatta fuori della scuola, non può dunque spenderla nella carriera scolastica.

Il panorama che si profila è dunque il seguente: i docenti si immettono sul mercato con il loro corredo di titoli, la scuola pesca in questo enorme vivaio a seconda delle necessità, del taglio e del prestigio che intende dare alla propria istituzione.

Il modello è chiaramente quello anglosassone, sia nella previsione delle fasce che nelle modalità di assunzione.

E' inoltre un modello di carriera totalmente chiuso, che non offre alcun sbocco nella formazione superiore e nell'Università.

In che posizione si situa il Governo in tutto questo?

La cosa appare abbastanza confusa per taluni aspetti, più chiara per altri.

In relazione alla carriera, le differenze fra il T.U. e l'accordo raggiunto da Miur-Aran-OOSS firmatarie del contratto sono abbastanza significative. L'accordo prevedeva infatti un riconoscimento, ancorché non sufficiente, dei crediti formativi. Con una possibile accelerazione di carriera legata ad essi. Ed esso prevedeva inoltre "sbocchi ed utilizzi esterni, verso l'Università, Scuole di Specializzazione, IRRE ed altro ancora..." (analisi e commento del documento in www.gildami.it: "Carriera docente: La Gilda fa tendenza?").

Per quello che riguarda invece l'assunzione dei docenti, la convergenza fra TU e Governo è pressoché totale. Con una differenza nominale: il TU definisce infatti 'concorsuale' – l'art. 97 della Costituzione prevede il Concorso per l'ingresso nella Pubblica Amministrazione - la procedura già delineata nella bozza di decreto delegato del 20 luglio 2004 (Ex art. 5 – Legge n° 53/2003). Si confronti quanto detto sopra con la proposta del decreto che riportiamo:

Ai fini dell'accesso ai ruoli organici del personale docente delle istituzioni scolastiche statali e delle assunzioni nelle scuole paritarie e nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, i laureati e i diplomati specialisti abilitati all'insegnamento svolgono attività di tirocinio, con valore di praticantato, con assunzione di responsabilità sotto la supervisione di un tutor designato dall'istituzione interessata, nell'ambito di appositi contratti di formazione lavoro con le istituzioni o scuole interessate (art. 3, comma 1).

Per accedere al contratto di formazione lavoro, i laureati e i diplomati specialisti abilitati sono iscritti in un apposito albo regionale istituito presso gli Uffici scolastici regionali, articolato per ciascuna classe di abilitazione... (art. 3, comma 2).

Compiuto il tirocinio di cui al comma 1), gli interessati discutono con il Comitato per la valutazione del servizio... una relazione sulle esperienze e le attività svolte e adeguatamente documentate. A seguito di giudizio favorevole espresso, tenuto conto anche degli elementi di valutazione forniti dal tutor... e dal dirigente dell'istituzione scolastica o formativa, dai predetti organismi di valutazione, gli interessati conseguono l'assunzione con vincolo di permanenza, per almeno tre anni scolastici, nell'istituzione scolastica o formativa presso cui è stato effettuato il tirocinio (art. 3, comma 4).

La Gilda - La proposta del TU ora in discussione avanza una concezione della scuola e del docente in netto ed evidente contrasto con la linea politica dell'Associazione.

"La Gilda, opponendosi all'egualitarismo di marca cobasiana, ha sempre considerato che si potessero costruire dei meccanismi di carriera", ma ha sempre respinto e tuttora respinge la carriera di tipo "funzionalistico" (Congresso Gilda – maggio 2000). Nella convinzione che la professione docente si espliciti nel lavoro d'aula, e che la qualità della professione sia fortemente legata alla preparazione culturale dei docenti non ritiene accettabile una carriera costruita pressoché esclusivamente sull'impegno extra-insegnamento e su di una formazione universitaria funzionale alla creazione di una fascia di docenti sostanzialmente asserviti al sistema.

Il meccanismo della chiamata dalle scuole previsto dalla legge avvia un sistema di concorrenza pericolosissimo per la qualità della scuola, in quanto impone ai docenti di abbandonare lo studio e la preparazione in vista del lavoro in classe, per rincorrere “titoli” che diano diritto ad un posto nella gestione della scuola.

In relazione alla procedura di assunzione prevista risultano necessari almeno due rilievi: un primo attinente alla ‘bontà’ della procedura concorsuale ad opera del singolo istituto; un secondo relativo alla particolare procedura concorsuale prevista.

Per il primo ci limitiamo a riportare testualmente – perché più che sufficienti – le parole dell’insigne costituzionalista Carlo Marzuoli (1) che, dopo aver chiarito l’assoluta incostituzionalità di eventuali procedure di assunzione che escludano il concorso, passa ad esaminare l’ipotesi di assunzione concorsuale ad opera del singolo istituto. Egli scrive:

Rimane la possibilità di un’assunzione a opera del singolo istituto con procedure concorsuali. Anche questa via, pur se in modo meno diretto, può però contrastare con il valore costituzionalmente protetto (libertà di insegnamento, n.d.r.). Infatti, l’ampiezza dell’organizzazione del datore di lavoro offre maggiori possibilità di assicurare la stabilità del rapporto, attraverso la compensazione delle diverse esigenze proprie dei singoli istituti (incrementi, riduzioni) e dunque costituisce elemento influente sull’esercizio della funzione, oltre che un congegno (in astratto) più economico. Quanto precisato può risolvere un ulteriore problema, di grande rilievo anche pratico, posto dal nuovo Titolo V. Si tratta dell’identità del datore di lavoro del corpo docente: se debba essere lo Stato, la Regione, altri. Il punto è che deve essere innanzitutto salvaguardata una disciplina che garantisca la libertà della funzione docente: e ciò non necessariamente garantito solo dalla statualità del datore di lavoro. Dunque il personale è per questo aspetto sicuramente regionalizzabile.

La congruità dell’assunzione regionale con la storica concezione Gilda del docente, la necessità di fare un’opposizione propositiva alla legge Santulli, l’evidenza del fatto che il titolo V della Costituzione modificato nella passata legislatura pone i presupposti costituzionali di questo passaggio (come ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale del 13/13/2004), la necessità anche di far risaltare le contraddizioni della politica scolastica confederale che, imboccata una strada, ne smentisce le logiche conseguenze (l’indizione di sciopero FLC, CGIL, CISL, UIL contiene il “fermo rifiuto della regionalizzazione del sistema di istruzione”) creano oggettivi spazi di apertura dell’Associazione verso l’ipotesi regionale, la sola che possa concretamente scalzare il livello di scuola.

Un cenno ora al ‘concorso a titoli’ previsto sia per l’assunzione che per la carriera.

Va fatto un rilievo di non scarsa portata. I titoli acquisiti dal singolo a seguito di autonome scelte culturali (cosa che caratterizzava il vecchio ‘Merito distinto’) o professionali non vengono contemplati (come dicevamo, fra l’altro, sono riconosciuti solo i titoli professionali acquisiti in servizio). I titoli validi sia per l’ingresso che per la carriera sono titoli specifici e specificatamente indirizzati a rendere il docente funzionale al sistema. Un docente ‘programmato’, che non metta in crisi, ma che addirittura concorra al controllo esercitato dall’industria culturale. Non a caso costituisce ‘titolo’ la valutazione centrata – a tutti i livelli – principalmente sull’impegno burocratico-progettuale-dirigenziale.

Per quello che riguarda, infine, la presenza nella Commissione permanente di valutazione della scuola (che valuta il lavoro dei docenti) di genitori e studenti, essa deriva da una confusa equiparazione della scuola con gli altri servizi pubblici. Nei quali il destinatario della prestazione che controlla il servizio, non è soggetto sottoposto a controllo, come avviene nella scuola.

Questo meccanismo di controllo incrociato non può che spingere artatamente il docente sulla via dell’abbandono della propria funzione, con tutte le conseguenze che ciò comporta (vedere, a questo proposito, ancora Carlo Marzuoli).

ISTITUZIONE DELLA VICE-DIRIGENZA (art. 4)

Si istituisce la qualifica di vicedirigente delle istituzioni scolastiche e formative. Al concorso per la vice-dirigenza (concorso regionale, a titoli ed esami, commissione costituita da un ispettore e

da due dirigenti) possono partecipare solo i laureati: docenti ordinari con almeno cinque anni di permanenza nel livello e docenti esperti. A livello provinciale vengono istituite graduatorie permanenti di idoneità.

“La qualifica di vice-dirigente implica sovraordinazione gerarchica rispetto alla docenza per le funzioni delegate e nel caso di sostituzione del dirigente”.

FUNZIONI DI DIRIGENZA E ISPETTIVE (art. 5)

Questo articolo stabilisce che alle funzioni di dirigenza e ispettiva possano partecipare i docenti ordinari, esperti e i vice-dirigenti.

ORGANISMI TECNICI RAPPRESENTATIVI (art. 6 e 8)

Il T.U. in discussione prevede che vengano creati: un **Organismo tecnico nazionale rappresentativo della funzione docente e organismi regionali con la stessa funzione.**

L'organismo tecnico nazionale:

- provvede alla tenuta dell'albo nazionale dei docenti e delle sezioni regionali dello stesso;
- **stabilisce i criteri per la formazione iniziale, l'abilitazione e il tirocinio dei docenti;**
- **definisce gli standards professionali dei docenti;**
- **redige e tiene aggiornato il codice deontologico, intervenendo nei casi di mancato rispetto del codice stesso;**
- **formulano proposte e pareri obbligatori in merito a: “determinazione degli obiettivi, dei criteri di valutazione e dei mezzi per il conseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, alle tecniche e alle procedure di reclutamento nonché alla relazione annuale sullo stato della funzione docente”.**

L'organismo regionale:

- provvede alla tenuta della sezione regionale dell'albo;
- “formula pareri e proposte in materia di competenza dell'OTN per quanto riguarda l'ambito di rispettiva competenza;
- ha, al proprio ambito, delle commissioni disciplinari distinte per i vari ordini di scuole dell'istruzione e per l'istruzione e formazione professionale.

Ogni organismo ha un massimo di trenta membri, che durano in carica tre anni. I membri dell'organismo nazionale vengono eletti dai docenti iscritti all'albo nazionale, i membri dell'organismo regionale vengono eletti dagli iscritti all'albo di ciascuna regione (?). I restanti sono designati dalle associazioni professionali e dalle Università (per gli organismi regionali, le università sono quelle della regione).

Il commento – L'organismo in oggetto non ha storia. Gli organi collegiali territoriali nati nel 1974, gli OCCC previsti dal decreto legislativo 233 del 30/6/99 (anche nella revisione che risale allo scorso anno e che, bocciata anche alla Conferenza Stato regioni, risulta ora in stallo) sono rappresentativi della scuola e non della funzione docente.

Va tenuto presente, per un corretto approccio a questa parte del TU, che l'ultima proposta relativa agli organi collegiali territoriali è caratterizzata da un'estrema debolezza della presenza docente (nel Consiglio scolastico locale, ad esempio, la componente docente è inferiore alla componente genitori-studenti, a livello regionale e nazionale il sistema cosiddetto ‘a cascata’ è strutturato in modo tale da poter configurare, all'estremo limite, anche organismi in cui i docenti sono assenti).

Questo organismo si pone invece come rappresentativo della docenza.

La Gilda - La Gilda nasce intorno alla scelta dell'autogoverno. Subito dopo il contratto dell'85-'87 si ritiene questa scelta tanto più indispensabile e ineludibile in quanto si considera contro-parte non solo il Governo, ma anche il sindacato politico e sedicente autonomo responsabile di aver proposto e firmato contratti che avviano l'impiegatizzazione e lo svilimento della funzione docente. La scelta di un'associazione rappresentativa di soli docenti era legata alla necessità di veder

riconosciuta “la specificità della funzione docente nella sua rilevanza sociale e professionale” (Piattaforma degli 11 – autunno 1987). La scelta dell’autogoverno richiedeva un rafforzamento della presenza e del peso dei docenti in tutti i livelli dell’istruzione – da quello di scuola a quello decisionale centrale.

L’idea di approdare ad un Ordine Professionale, a lungo accarezzata dalla Gilda, rimase sempre allo stadio di ipotesi lontana soprattutto per le difficoltà derivanti dalla natura semi-professionale del docente (professionista alle dipendenze dello Stato). La Gilda percorse dunque la via della continua ‘battaglia’ per il rafforzamento della componente docente all’interno degli organi scolastici, per recuperare la decisionalità in merito alla didattica (Preside elettivo) e per avere un organismo di rappresentanza professionale dei docenti’ con un ‘livello nazionale e delle articolazioni periferiche’. Questa la mozione approvata a Fiuggi il 29-30 marzo 2003:

L’Assemblea Nazionale della Gilda degli Insegnanti, riunita a Fiuggi il 29-30 marzo 2003, afferma la necessità di istituire quanto prima un organismo elettivo che rappresenti e garantisca la funzione docente come funzione pubblica, tuteli la libertà di insegnamento e costituisca l’interlocutore qualificato del governo, del parlamento e delle regioni in ordine alle politiche scolastiche e alle norme di legge che riguardano i docenti, come il loro stato giuridico.

Tale organismo professionale, che nell’attuale ripartizione delle competenze dovrebbe avere un livello regionale e delle articolazioni periferiche, dovrà essere costituito da docenti ed occuparsi anche di proporre un codice deontologico. L’Assemblea nazionale, nel manifestare alle istituzioni e all’opinione pubblica questa esigenza, esprime la disponibilità dell’Associazione a discutere approfonditamente con Governo, parlamento e organizzazioni degli insegnanti in merito all’istituzione di un Consiglio Superiore della Docenza.

La presenza nella proposta di legge in esame di un organismo rappresentativo dei docenti costituisce senza dubbio una vittoria politica dell’associazione. La sola presenza non garantisce comunque l’effettivo peso dell’organismo che, nella formulazione legislativa, è ‘organo tecnico’, non decisionale. Risulta invece necessario che il predetto organo non subentri a giochi fatti ma interloquisca con il Governo e le forze politiche in generale e soprattutto nella fase di ridefinizione dello stato giuridico dei docenti.

La tempistica legislativa dovrebbe dunque rispettare l’iter seguente:

- 1. Creazione del Consiglio Superiore della docenza*
- 2. definizione dello stato giuridico dei docenti*
- 3. ...*

ASSOCIAZIONISMO PROFESSIONALE (art.7)

Le associazioni professionali nazionali, regionali e di istituto accreditate sono consultate in merito alla didattica e alla formazione iniziale e permanente.

CONTRATTAZIONE E AREA AUTONOMA (art. 9)

Questo articolo prevede che:

- “al fine di garantire l’autonomia della professione docente e la libertà di insegnamento” vengano ridefinite, nel rispetto dei principi della legge, le materie riservate alla contrattazione nazionale e alla contrattazione regionale;
- **venga istituita “l’area della professione docente come articolazione autonoma del comparto scuola”;**
- **le R.S.U. dei docenti decadano;**
- la retribuzione dei docenti e dei vice-dirigenti venga disciplinata “attraverso un’autonoma area di contrattazione in sede di contratto collettivo nazionale del comparto scuola”

Il commento – Questo articolo, molto criptico nella prima parte (che cosa significa “ridefinizione delle materie delle contrattazione nazionale e regionale al fine di garantire l’autonomia della professione docente e la libertà di insegnamento?”), segna una svolta su due terreni: il terreno della contrattazione e quello della rappresentatività.

Nel nuovo assetto della contrattazione nazionale, esso attua un indubbio riconoscimento della specificità della funzione docente.

Con la decadenza delle R.S.U. dei docenti la proposta del testo unificato respinge il sistema di rappresentatività tenacemente voluto dai sindacati politici. Sistema mirato essenzialmente a stabilire l'egemonia dei sindacati territoriali in tutte le scuole, indipendentemente dai consensi ottenuti.

In questa linea di tendenza positiva, non si possono però non cogliere le contraddizioni. La fine della contrattazione di scuola è prevista in concomitanza con l'assunzione diretta da parte del dirigente. Vale a dire: da una parte si assume la logica che equipara gli insegnanti ai docenti universitari e ai magistrati, categorie costituzionalmente protette per le quali non è prevista la contrattazione e la conseguente presenza di R.S.U.; dall'altra si assume una logica privatistica pura che prevede e richiede contrattazione.

La Gilda – L'area contrattuale separata è una richiesta storica della Gilda, richiesta divenuta ineludibile dopo la separazione dell'area della dirigenza, delle Accademie e dei Conservatori. Essa significa riconoscimento della specificità della professione, del suo valore sociale; essa permette di portare avanti la battaglia sul 'tempo professionale' e, "sul piano più precipuamente sindacale, può rappresentare un balzo in avanti dei docenti nelle sedi di contrattazione" (Assemblea Congressuale, maggio 2002). Si tratta dunque soltanto di verificare se e, in quale misura, la proposta avanzata collimi con la richiesta dell'Associazione.

La soppressione delle R.S.U. d'istituto rientra anch'essa nella linea politica della Gilda, che ha ribadito nell'Assemblea del 2002 "la sostanziale inutilità di una contrattazione su poche briciole, l'aumento del livello di conflittualità nelle scuole, l'impotenza delle R.S.U. di fronte a dirigenti accentratori o in mala fede". La loro soppressione va coniugata con il categorico rifiuto della possibilità di conferire al livello di scuola autonomi poteri in merito all'assunzione dei docenti.

Ed ora: lo stato giuridico secondo Berlinguer

Come abbiamo visto, il TU Santulli-Napoli propone una revisione dello stato giuridico docente che muta sostanzialmente la funzione delineata dal testo unico. Propone inoltre un meccanismo di assunzione e di carriera, che minimizza la funzione docente (funzione del docere) ed enfatizza i compiti correlati al cosiddetto buon funzionamento della struttura scuola. Struttura che, operando quasi in soluzione di continuità con il passato, viene totalmente assorbita dall'odierna industria culturale, costituendone l'emanazione e lo specchio.

Ma questa proposta ha la possibilità di andare in porto? E se sì, quali alternative potremmo trovare altrove?

Prima di tutto va detto che non si tratta di una proposta del Governo, bensì di alcuni parlamentari. Cosa che riduce concretamente la possibilità che l'iter giunga a compimento. Resta però il fatto che una parte di questa legge – l'assunzione dei docenti – riprende quanto contenuto nel decreto del governo del 20 luglio scorso. E qui ovviamente il discorso cambia.

Ma, supponendo che la legislatura si compia senza che nulla venga fatto in questo senso che cosa ci aspetta in un eventuale cambio di Governo?

Nel programma quinquennale di attuazione della Legge 30, Berlinguer, dopo aver tracciato le linee della nuova professionalità docente (il docente colto, riflessivo, competente, capace di interagire con tutti i soggetti), pone l'obiettivo di una ridefinizione dello stato giuridico dei docenti. E parla esplicitamente di una carriera a due livelli, in cui il passaggio al livello avanzato – definito di docente-ricercatore – doveva avvenire dietro assunzione di compiti specifici che potevano comportare anche un maggior carico orario. L'ottica in cui si muoveva il Ministro era fra l'altro quella di giungere alla configurazione di un part-time (corrispondente all'impegno attuale) e ad un tempo potenziato "registrando e retribuendo economicamente e nei titoli di carriera le differenze" (2).

Ma le convergenze non si fermano qui.

Purtroppo!

Ecco infatti uno stralcio sulle modalità di carriera e di valutazione previste dalla Commissione per la legge 30 in cui ritroviamo gli ingredienti già noti: dal dirigente, ai genitori e studenti che valutano la qualità dell'azione didattica.

E con questo chiudiamo questa analisi. Senza fare conclusioni.

Le conclusioni saprà senz'altro trarle chi avrà la pazienza di scorrere queste pagine.

In vista di una prima schematizzazione di eventuali livelli progressivi che possono portare a riconoscimenti tangibili (monetari e di sviluppi di carriera a cui correlare responsabilità maggiori) la proposta è quella di distinguere:

- *uno sviluppo delle competenze nella esplicazione dell'attività docente;*
- *uno sviluppo delle competenze nella partecipazione all'organizzazione scolastica;*
- *la vera e propria acquisizione e certificazione di nuove competenze.*

Sul primo aspetto (esplicazione dell'attività docente) è emersa l'ipotesi di due gradi di docenza:

- *il primo (docente) acquisito sulla base della formazione iniziale e in genere di tutti i titoli richiesti per l'accesso all'insegnamento e all'ingresso in ruolo;*
- *il secondo (definibile come "docente ricercatore") acquisibile a seguito delle esperienze fatte e dell'attività di ricerca svolta in servizio. Al secondo grado della docenza (legato sia ad un congruo numero di anni diservizio, sia alla qualità della ricerca) potrebbero essere attribuiti compiti di coordinamento (di dipartimenti di ricerca, di progetti sperimentali, di attività di verifica e di valutazione).*

...

Le proposte tendono a differenziare le modalità di valutazione e gli organi di valutazione a seconda se si tratta:

- *di valutare la qualità nello svolgimento di un compito specifico affidato, a livello organizzativo, nel qual caso è l'organo che ha affidato il compito che può consapevolmente valutare impegno e risultati (per es.: il Collegio dei Docenti, il preside, altri);*
- *di valutare la qualità nell'azione didattica e l'insieme delle prestazioni. In questo caso si è ritenuto ragionevole continuare a fare riferimento al comitato per la valutazione del servizio di cui fa parte anche il preside, che in fase istruttoria può acquisire tutti i tipi di dati, elementi di giudizio e pareri utili ad una valutazione seria. Non sono mancati suggerimenti tendenti ad inserire nel comitato (che è organo di ogni singola scuola) uno o più membri esterni (docenti di altra scuola, esperti, ecc.). Si tratta di innovazioni che dovrebbero essere comunque vagliate dal Parlamento e recepite nella riforma degli OOCC, e che si inseriscono in una logica di allargamento dei confini del singolo istituto e di maggiore interlocuzione tra le scuole e tra i docenti, intesi come parte di un corpo unitario (non corporazione) capace nel suo insieme di superare ogni forma di autoreferenzialità. Sono comunque processi che vale la pena cominciare a promuovere ma che richiedono tempo per maturare, così come richiedono tempo per maturare, senza assumere carattere demagogico e/o conflittuale, le aspirazioni – sicuramente presenti – ad un ascolto, nei processi valutativi delle competenze didattiche, della voce degli studenti e delle famiglie...*

1. Il saggio di Carlo Marzuoli a cui si fa riferimento nel testo è: *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino 2003.

2. Luigi Berlinguer, *La scuola nuova*, Laterza 2001.