

STATO GIURIDICO:

DOCUMENTO DELLA DIREZIONE NAZIONALE GILDA

SUI PROGETTI DI LEGGE 4091 E 4095.

Roma 13 Settembre 2003

Premessa

La Direzione Nazionale della Gilda rileva che sulla costruzione dello stato giuridico dei docenti si sta procedendo in maniera disorganica, visto che mentre si istituisce con l'ultimo contratto una commissione ad hoc ARAN-sindacatificatari sono in discussione in Parlamento due proposte di legge, già confezionate, provenienti dalla maggioranza stessa.

Ma, soprattutto, rigettiamo la logica di procedere su tale materia (al di là di possibili futuri spot del tipo " abbiamo sentito gli insegnanti.. "), senza il coinvolgimento dei docenti e la loro piena condivisione di tutte le scelte. A questo proposito la Gilda ha già proposto nell 'assemblea Nazionale di Fiuggi la costituzione di un organismo autonomo degli Insegnanti, capace di rappresentarli e che abbia un forte peso politico; cioè un Consiglio Superiore dei Docenti 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.

Detto questo, entrando nel merito delle proposte di legge - firmate da Santulli e Napoli - e sulla base dei documenti deliberati dall 'assemblea di Fiuggi 2003, la Direzione Nazionale ne propone una prima analisi istruttoria..

Analisi istruttoria

FUNZIONE DOCENTE

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 giovani generazioni".

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](#)".

Osservazioni: *L'eliminazione di questo segmento fa seguito all'avvio, con la legge 62/2000 di un "sistema nazionale di istruzione" . " costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali" La stessa legge, all 'art. 3, stabilisce anche che alle scuole paritarie debba essere "assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogicodidattico". Stabilisce dunque che esse facciano parte del servizio pubblico pur avendo finalità in qualche modo proprie ed iscrivendo sulla base di un progetto educativo che "indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso ".*

Per il resto la definizione della funzione docente presente nel CCNL 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 Progetto di Legge 4091 (Santulli, Aracu, Bianchi- Clerici, Carlucci, Galvagno, Garagnan, Licastro, Scardino, Orsini, Pacini, Calmieri, Ranieli) - che teniamo come base, rilevando di volta in volta le differenze significative con il Progetto di Legge 4095 (A. Napoli) - la funzione docente viene definita all'art. 1 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 la professione dell'insegnante, 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.

La Repubblica detta le norme che definiscono lo statuto degli insegnanti, secondo i principi sanciti dalla Costituzione, nel contesto 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 definiti dalla legge 28 marzo 2003, n° 53".

Manca del tutto qualsiasi considerazione della funzione valutativa del docente, la quale basata sull'autonomia e sulla rigerosità, fonda essa si la qualità della scuola, la serietà degli studi, l'imparzialità dell'agire e fornisce la base della selezione meritocratica a tutti i settori della società.

Il Progetto di Legge Napoli si scosta dal Progetto Santulli:

1. *perché parla non solo della necessità di riconoscere e valorizzare la professione docente e di garantirne la qualità (non viene utilizzata in questo punto la parola "libertà"), ma anche della necessità di promuovere "l'immagine e il prestigio" dei docenti. "*
2. *Nel punto in cui si parla di carriera e merito rimane nel solco della legge 53, non apre varchi diversi come viene infatti fatto nel Progetto Santulli in cui si parla di una definizione di carriera e retribuzione per merito" anche" con riferimento all' art. 5 della legge 53.*

Osservazioni : Seguendo la traccia del percorso che ci conduce dal Decreto Legislativo del 1994 alle proposte di legge ora in discussione si nota senza difficoltà come l'asse venga spostato. Il decreto Legislativo pone al centro della funzione la trasmissione della cultura, quale processo al quale docenti e discenti sono chiamati a partecipare, nel CCNL e, ancor più, nei due disegni di legge, il concetto della centralità della trasmissione culturale in quanto tale viene a cadere, e il docente-professionista viene inteso come colui che ricopre unicamente la funzione di contribuire: 1) allo sviluppo personale, 2) allo sviluppo culturale delle giovani generazioni. Il passaggio, peraltro già da tempo in corso, dalla scuola istituzione alla scuola della società civile viene sancito legislativamente impoverendo la funzione e la figura del docente, indipendentemente da ogni formale richiamo alla sua immagine e al suo prestigio.

STATUTO DEGLI INSEGNANTI

Il Progetto di legge Santulli prevede che la funzione docente sia identificata in modo preciso e regolata da apposito STATUTO DEGLI INSEGNANTI DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE.

Lo Statuto, oltre a identificare gli "aspetti comuni della funzione docente" (che si esplica qui, sulla base della definizione dell'art.1, "nel rispetto delle differenze individuali e delle singole identità"), a definire i diritti e i doveri fondamentali che la caratterizzano anche nelle sue articolazioni, a porre il principio di una "autonomia" della funzione e di una "libertà di insegnamento" garantite ma regolate (attraverso la definizione del rapporto tra funzione docente, compiti dell'organo collegiale dei docenti e dirigenza scolastica"), introduce una strutturazione della funzione basata sui seguenti principi: *differenziazione, valutazione e verifica delle prestazioni, trasparenza, incompatibilità con altre funzioni, attività e professioni.*

In particolare: la differenza contempla una "articolazione della funzione docente in specifiche funzioni di docente tirocinante, docente ordinario e docente esperto. .. il docente esperto ha anche responsabilità in relazione ad attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente dei docenti, di coordinamento di dipartimenti o di gruppi di progetto, di valutazione interna ed esterna e di collaborazione e di temporanea sostituzione del dirigente scolastico. Alla funzione di esperto si accede mediante formazione e concorso volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali individuati sulla base di precisi criteri anche di carattere accademico, ai sensi dell'art. 5, comma I, lettera g) della legge 28 marzo 2003, n° 53". Restano da definire, su questa base, e sempre all'interno dello statuto, le modalità di attribuzione delle funzioni suddette.

Per quello che riguarda gli altri principi, la proposta rimane allo stadio dell'enunciazione già fatta.

Lo Statuto prevede inoltre l'istituzione di un ALBO NAZIONALE DEI DOCENTI DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE, suddiviso in sezioni regionali.

Il Progetto di legge Napoli presenta al punto 2 significative differenze:

- 1. Non si parla di uno Statuto degli insegnanti del sistema nazionale di istruzione e di formazione ma di uno STATUTO DEGLI INSEGNANTI DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE. La stessa definizione ricompare laddove si parla di ALBO NAZIONALE DEI DOCENTI DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE. Si considera perciò che per quello che riguarda "l'istruzione e la formazione professionale" già, secondo la modifica del Titolo V, di competenza esclusiva delle Regioni un albo nazionale non abbia ragione di essere.*
- 2. Laddove si parla delle funzioni che i docenti esperti dovrebbero assumere nelle istituzioni scolastiche non si fa cenno al coordinamento di "gruppi di progetto" bensì al coordinamento di "gruppi di insegnanti". Tanto meno si fa cenno a responsabilità collegate alla attività di valutazione interna ed esterna. Il docente esperto che diviene tale dopo un percorso di formazione, a cui fa seguito un concorso nel progetto Santulli, accede - nella proposta Napoli al "ruolo" di esperto "mediante concorso".*

In merito alla possibilità per il docente di ricoprire altre funzioni o di svolgere altre attività o professioni, la legge Napoli non parla di "regolamentazione delle incompatibilità"; al punto m) dell'art. 2 fissa in modo drastico il principio dell'incompatibilità pura e semplice dell'attività della docenza con altre funzioni, attività e professioni.

Osservazioni : La strutturazione della carriera docente prevista in entrambi i progetti ricalca in parte il sistema di "carriera" inglese (vedi Brian Fidler - Tessa Atton, "Insegnanti in difficoltà professionale", Erickson, pagg. 7-22). Si ha infatti in Inghilterra il sistema a fasce. Con insegnanti di classe, definiti "qualified", docenti di classe con competenze di livello avanzato che hanno superato uno specifico concorso e che vengono chiamati AST ("advanced skills teachers") e docenti "senior" che formano lo staff dirigenziale della scuola, fanno cioè i tutors, coordinano i dipartimenti, ecc.

Va, prima di tutto, notata la presenza nel progetto a firma Santulli - come nel progetto Napoli - di una fascia di "tirocinanti". Sono tutti coloro che, conformemente a quanto previsto dalla legge 28 marzo 2003, n° 53 "hanno conseguito la laurea specialistica" prevista dalla legge e conseguentemente "ai fini dell'accesso nei ruoli organici del personale docente delle istituzioni scolastiche, svolgono, previa stipula di appositi contratti di formazione-lavoro, speciali attività di tirocinio". Ad esse saranno preposte apposite strutture di ateneo o di interateneo.

Risultano chiare almeno due o tre cose:

la fascia di tirocinanti, con apposito contratto di formazione-lavoro, costituisce un consistente alleggerimento economico dell'amministrazione;

il fatto di parlare di ruoli organici del personale docente delle istituzioni scolastiche conduce alla logica dell'assunzione da parte della scuola ed il periodo di formazione diviene dunque - in una logica coerente - finalizzato a quel specifico ruolo.

Poiché i passaggi di "carriera" sono docente ordinario-docente esperto-dirigente o ispettore e, poiché il docente esperto può assumere sia funzioni attinenti alla didattica che funzioni amministrative e gestionali (è previsto che possa collaborare con il dirigente e sostituirlo in caso di necessità), la carriera che si delinea potrebbe perpetrare la linea della commistione delle funzioni e, traccia un percorso in ascesa che conduce a ruoli amministrativo-burocratici (per il momento non esistono figure di ispettori che svolgano il ruolo di consulenti tecnici nell'ambito didattico).

Non viene quindi delineata - mentre è invece presente nella realtà inglese - alcuna carriera sull'insegnamento per la qualità dello stesso.

La linea di tendenza che si avvierà sarà dunque quella di cercare l'uscita dall'insegnamento vero proprio, in quanto economicamente meno appetibile e privo, di per sé, di sbocchi.

Inoltre risulta assente la quantificazione dei docenti appartenenti alle tre fasce e non viene specificato il tempo di permanenza dei docenti tirocinanti nella corrispondente fascia. In ultimo paventiamo che questo progetto sia l'ultimo tassello che si inserisce, completandolo - nel sistema piramidale attuale: ministro-governo, direttore regionale, dirigente scolastico. Tra le fasce, potrebbe essere proprio il livello intermedio -composto dai docenti esperti, retribuiti in rapporto al loro incarico- che farà funzionare l'apparato di una scuola aziendalizzata. Non è un caso che l'ANP nel congresso della fine del 2002 avesse aperto le iscrizioni ai vicari, ai collaboratori e alle funzioni obiettivo.

FUNZIONE DI DIRIGENZA E DI CONSULENZA

Il nuovo stato giuridico progettato con la proposta Santulli stabilisce, come abbiamo messo in evidenza sopra, un legame diretto fra la funzione di docente esperto e le funzioni dirigenziali ed ispettive. Alle funzioni dirigenziali ed ispettive possono infatti accedere soltanto "mediante formazione e concorso" i docenti esperti.

L'unica differenza significativa del progetto Napoli rispetto al progetto Santulli consiste, in questo ambito, nel fatto che la legge Napoli non prevede, per i docenti esperti, corsi di formazione propedeutici al concorso.

ORGANISMI TECNICI RAPPRESENTATIVI

La proposta Santulli prevede che vengano creati: UN ORGANISMO TECNICO rappresentativo della funzione docente e ORGANISMI TECNICI REGIONALI con la stessa funzione. Essi:

- provvedono rispettivamente alla tenuta dell'albo nazionale dei docenti e delle sezioni regionali dello stesso;
- deliberano i criteri per la formazione iniziale, l'abilitazione e il tirocinio dei docenti; definiscono gli standards professionali dei docenti;

- redigono e tengono 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"

Ogni organismo ha un massimo di trenta membri, che durano in carica tre anni. I membri dell'organismo nazionale vengono designati dagli docenti iscritti all'albo nazionale, i membri degli organismi regionali vengono designati dagli iscritti all'albo di ciascuna regione. Si procede con questa modalità alla designazione della maggior parte (non quantificata) dei componenti, i restanti sono designati dalle associazioni professionali dei docenti iscritti all'albo nazionale e dalle università (per gli organismi regionali, le università sono quelle della regione).

In relazione agli organismi tecnici rappresentativi, le differenze fra la proposta Santulli e la proposta Napoli sono rilevanti.

1. *Nella proposta Napoli non è prevista la presenza, all'interno di questi organismi di docenti facenti parte di associazioni professionali;*
2. *Le modalità di identificazione dei membri sono chiare: si parla di elezioni. Nel documento Santulli si utilizza invece l'ambiguo termine - peraltro sprovvisto di ogni valore giuridico - di designazione.*
3. *Nella proposta Santulli gli organismi suddetti stabiliscono i criteri per la formazione iniziale, per l'abilitazione e il tirocinio, nonché i criteri di valutazione e dei mezzi per il conseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione. Nel progetto Napoli la parola criteri è sostituita con la parola standards.*

Osservazioni : Crediamo che nessun rilievo possa esser mosso sulla opportunità-necessità di creare degli organismi che rappresentino i docenti. Il Consiglio Superiore della docenza, che rientra fra le scelte politiche dell'Associazione Gilda, è di fatto un organismo rappresentativo della docenza come quelli proposti. Il problema che si pone, e solo per la proposta Santulli, è quello di chi rappresenta chi.

Quali Associazioni attualmente esistenti possono essere considerate rappresentative dei docenti? Il criterio è numerico o di ambiti? I sindacati come si pongono in questo quadro? E la Gilda stessa? Sarebbe interessante avere, su questo e su altro un colloquio con i politici estensori dei documenti. Saremmo facili profeti nel prevedere una proliferazione di nuovi soggetti e/o improbabili candidature a questo organismo.

ASSOCIAZIONISMO PROFESSIONALE

Nella parte della proposta Santulli dedicata all' Associazionismo professionale si risponde in parte ai quesiti di cui sopra. La proposta sembra infatti legittimare ogni tipo di associazione professionale, sia essa nazionale, regionale o addirittura di scuola.

Questo articolo manca nella proposta Napoli, che non dà quindi spazio politico alle associazioni professionali.

CONTRATTAZIONE AREA AUTONOMA

La proposta Santulli intende muoversi nella direzione di una AREA DI CONTRATTAZIONE AUTONOMA PER I DOCENTI, con una contrattazione nazionale e delle contrattazioni integrative regionali, nonché con la costituzione di RSU REGIONALI.

La proposta Napoli non presenta differenze rispetto all'altra, ma prevede anche esplicitamente, in un apposito articolo (n. 7), la soppressione delle RSU d'Istituto.

A questo proposito, poichè siamo stati contrari all'istituzione della RSU in quanto funzionali alla concezione di una scuola-azienda e di un corpo docente che si contrapponga al datore di lavoro, saremmo favorevoli ad una loro abolizione solo in presenza di un rafforzamento dell'autonomia del collegio dei docenti e di una posizione degli insegnanti non subordinata al dirigente-manager.

Allegati

DOCUMENTO APPROVATO DALL' ASSEMBLEA NAZIONALE DELLA GILDA DEGLI INSEGNANTI FIUGGI IL 29 E 30 MARZO 2003 SULLO STATO GIURIDICO

La Gilda degli Insegnanti nella consapevolezza dei cambiamenti e delle trasformazioni politiche e amministrative con i quali lo Stato riorganizza il suo assetto sul territorio nazionale, atteso che tali cambiamenti produrranno radicali modifiche nella scuola con particolare riguardo al reclutamento, formazione e rapporto di lavoro dei propri dipendenti, considerato che tali effetti si abatteranno sul personale della scuola principalmente precario, ma anche sul restante personale con conseguenze ed effetti di trascinamento sulla qualità del lavoro docente e pregiudizio per la libertà di insegnamento, ribadisce che, perché si affermi una scuola pubblica di qualità essa deve riconoscere un ruolo fondamentale al personale docente (ruolo e funzione chiaramente sanciti dal Decreto Legislativo 16 aprile 1994 art. 395 comma I, dove recita "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 della loro personalità") ai docenti devono essere quindi immanabilmente garantiti:

- L'esercizio della libertà di insegnamento inteso come autonomia progettuale, di ricerca didattica e di valutazione, nonché autonomia culturale e di espressione del pensiero nel rispetto delle personalità dei discenti;
- La centralità di ruolo nel governo delle istituzioni scolastiche, attraverso l'affermazione e l'uso di strumenti di garanzia democratica e limitazione dei poteri dei dirigenti scolastici;
- L'affermazione del principio della "comunità di pari" come luogo delle scelte generali condizionate;
- La non costituzione di sistemi gerarchici interni alle scuole funzionali unicamente all'esercizio di potere dei capi di istituto;
- La non introduzione di figure che possano limitare l'autonomia e la responsabilità del singolo docente rispetto al processo di insegnamento - apprendimento.
- La condivisione della valorizzazione professionale costruita sulle competenze disciplinari e didattiche come espressione della qualità professionale;
- La valorizzazione e riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita sul campo;
- L'inquadramento unico nazionale, con contratti nazionali per i docenti;
- Il reclutamento attraverso la formazione universitaria per tutti i docenti di uguale durata e pari dignità
- La formazione in servizio garantita, libera ed autonoma.

RAPPRESENTANZA PROFESSIONALE DEI DOCENTI

L'Assemblea Nazionale della Gilda degli Insegnanti, riunita a Fiuggi il 29 e 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 nazionale 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.