

# Uno stato giuridico dei docenti per la Scuola dell'autonomia

**Seminario nazionale  
Roma, 1 dicembre 2003, Sala del Cenacolo**

4

*Si è svolto il 1 dicembre 2003, a Roma, nella Sala del Cenacolo (Camera dei Deputati), il Seminario Nazionale "Uno stato giuridico dei docenti per la scuola dell'autonomia" organizzato da Anp, Apef e DIESSE.*

*Il seminario ha costituito la prima occasione di dibattito pubblico "trasversale" sull'importantissima questione, che è alla base della possibilità di attuazione reale dell'autonomia delle scuole.*

*Altri momenti di discussione e di proposta su questo tema sono in cantiere e verranno attuati nei prossimi mesi.*

*Offriamo ai lettori di "A e D - Autonomia e Dirigenza" il resoconto dei lavori del seminario e, contestualmente, apriamo sulla rivista uno spazio di riflessione sull'argomento.*

## ***Apertura dei lavori di Paola Tonna, presidente dell'APEF.***

Questo Seminario è stato organizzato da DIESSE (didattica e innovazione scolastica) e APEF (Associazione professionale di insegnanti fondata da Sandro Gigliotti), che si ritrovano per la seconda volta, dopo l'8 marzo del 2002, a parlare di carriere e sviluppo professionale degli insegnanti.

La novità è che oggi vi è anche l'ANP, l'organizzazione più rappresentativa tra i dirigenti delle scuole che, grazie alla determinazione e al coraggio del suo presidente Giorgio Rembado, si è aperta alla rappresentanza dei docenti. Il progetto condiviso ha l'obiettivo di valorizzare concretamente la professione docente, attraverso una rottura della uniformità di una condizione professionale appiattita e va nel senso della valorizzazione del merito e delle funzioni.

Dall'8 marzo 2002 si sono verificati due eventi notevoli: la firma di un nuovo CCNL di comparto che ha ulteriormente peggiorato le cose sul piano

dell'appiattimento professionale, ampliando di contro gli spazi sul piano della tutela sindacale, ed è stata approvata la legge di riforma degli ordinamenti nella quale sono contenuti, sì, espliciti e condivisibili riferimenti ad un nuovo reclutamento degli insegnanti ma vi è (art. 5, comma g) solo un debole riferimento ad una nuova collocazione degli insegnanti in una dimensione di riforma e di complessità funzionale.

Stante questa situazione, è tappa obbligata la riscrittura dello stato giuridico degli insegnanti, dal momento che l'attuale, risalente ai Decreti Delegati del '74, non è più in grado di rappresentare l'evoluzione che la scuola e la docenza hanno avuto sul piano della condizione lavorativa, professionale e organizzativa negli ultimi decenni.

Quando parlo di riforme non mi riferisco solo a quella "epocale" che ha introdotto l'autonomia, già operativa dal 1° Sett. del 2000, ma anche alla sperimentazione sul piano della flessibilità e della progettualità didattica che, avviata in tutti i gradi e ordini di scuola nell'ultimo decennio, in alternativa al sistema centralistico della scuola preautonomistica, ha provocato nelle scuole una maggiore complessità sul piano didattico e professionale e mutato la fisionomia e l'organizzazione del lavoro degli insegnanti. Tutto questo ancora non ha trovato una normazione. Autonomia vuol dire - per i docenti - più decisioni, più responsabilità, abbandono dello schema esecutivo impiegatizio per la valorizzazione di quello dell'insegnante professionista.

Serve dunque un nuovo stato giuridico, perché diversamente qualsiasi riforma che non si occupasse anche degli attori che devono realizzarla resterebbe monca e destinata all'insuccesso.

Sono stati presentati due disegni di legge di iniziativa parlamentare (dall'On. Santulli e dall'On. Napoli), contro i quali al di là dei contenuti, si è già scagliata l'ala conservatrice e antiriformista del sindacato.

Noi riteniamo che lo stato giuridico sia esigenza indifferibile, deve essere riscritto per ridare dignità ai docenti come professionisti dell'istruzione perché, e prendo a prestito le parole dell'on. Santulli dalla relazione introduttiva al disegno di legge, *"l'insegnante non è un soggetto perfettamente fungibile ad ogni trasformazione strutturale, normativa e organizzativa della scuola, ne è l'elemento costitutivo"* dal quale bisogna partire per avviare con il piede giusto la riforma.

Rimaniamo stupiti nel notare che, malgrado si siano succedute due legislature, malgrado, in queste, siano stati manifestati gli stessi intendimenti (ovvero la volontà di introdurre nuovi profili e nuove funzioni nella professione docente e di individuare le necessarie articolazioni nella funzione), malgrado le affermazioni degli atti di indirizzo emanati in occasione della stipula dei nuovi dei contratti, siamo ancora con uno stato giuridico che risale a trent'anni fa. Noi vorremmo sciogliere questo nodo, cercando di capire qual'è la direzione migliore verso cui muoversi.

La nostra intenzione è quella di ragionare con lo spirito più trasversale possibile, nella ferma convinzione che l'istruzione e il suo ammodernamento siano argomenti troppo importanti per essere ridotti a battaglia politica, oggetto di opposizione tra schieramenti. E' necessario deideologizzare la scuola che è uno dei settori più ideologizzati della società, fare chiarezza su concetti, diversissimi ma spesso confusi tra loro come: merito, carriera, valutazione. Nell'augurarmi che riusciremo in questo intento, do senz'altro la parola all'On. le Ferdinando Adornato, Presidente della VII Commissione Cultura e Istruzione della Camera, che ringrazio per aver aderito a quest'iniziativa e per averci ospitato in questa magnifica aula della Camera dei deputati.

*Relazione introduttiva dell'On. Ferdinando Adornato,  
Presidente della Commissione Cultura della Camera dei Deputati*

La mia intenzione è quella di precisare alcuni punti che mi appaiono fermi senza entrare nel merito in quanto il mio ruolo istituzionale, che dovrà essere di mediazione, mi impedisce di esprimere in questa fase le mie valutazioni personali.

In primo luogo vorrei ribadire quello che forse appare già chiaro, ovvero che il rinnovamento dello stato giuridico dei docenti costituisce una delle più importanti riforme in ambito scolastico: riuscire a modificare questo assetto istituzionale, culturale, mentale, ed educativo significa effettivamente fare una riforma della scuola condivisa da tutti, perché l'autonomia della scuola, unico provvedimento che ha avuto finora un consenso universale, diversamente dalle varie altre riforme, senza questa ulteriore trasformazione del rapporto tra insegnamento e istituzione rischia di essere solo un contenitore.

Se è vero che esiste questa stretta relazione tra l'autonomia scolastica e modifica del rapporto professionale dell'insegnante con la scuola, e se è vero che l'autonomia ha avuto un consenso universale, se noi cominciamo - nel dibattito politico e sindacale - a stabilire e condividere questa relazione, forse iniziamo con il piede giusto. E' vero che esiste questa relazione, ed è vero che l'insieme dell'Europa sta andando in questa direzione; è altrettanto vero che l'Italia è in ritardo rispetto all'Europa, ed è evidente che questa questione si trova nel cuore della globalizzazione, nel momento in cui i sistemi nazionali tendono a non raccogliere più la totalità delle domande dei cittadini perché prevalgono sia il livello locale delle rivendicazioni che il livello sopranazionale delle decisioni. E' evidente che la scuola, come centro di trasmissione dei valori anche nazionali è spiazzata e si trova nel rischio in cui si trovano i sistemi educativi in tutta l'epoca della globalizzazione. Ecco che l'autonomia è una risposta a questo mondo in trasformazione, perché il passaggio dall'offerta di modelli formativi rigidi a un sistema basato sulla domanda dei bisogni formativi e sulla loro flessibilità è la giusta risposta a questo processo.

Cominciamo a mettere un punto fermo: questo processo non è opzionale, non è una preferenza culturale di parte, è una necessità storica dei sistemi scolastici: o si va in questa direzione o i sistemi scolastici perdono motivo, consistenza, capacità di trasmettere conoscenze e valori.

Si tratta, quindi, di una necessità storica; è evidente che, dopo il grande periodo della scolarizzazione di massa, momento esaltante della storia italiana nel quale nuove classi e nuovi ceti sono arrivati alla cultura e all'istruzione, tutti noi sentiamo che oggi la scuola richiede una grande capacità di riconversione, perché la sfida che abbiamo di fronte adesso è quella di rendere un'istituzione di massa come la scuola anche un'istituzione di qualità, è quella di legare la parola qualità alla parola massa, altrimenti i figli di quei figli di contadini, diventati dottori, torneranno indietro nella gerarchia sociale.

Allora ecco che i modelli formativi, la capacità di rispondere alle domande di una società complessa in cui si sono moltiplicati gli stili e le opzioni di vita, le fonti alle quali attingere cultura, il rapporto con l'informazione e con la comunicazione, tutto è da modificare. La pluralità e la complessità delle domande si è fatta infinitamente più estesa e la scuola, se non vuole essere la cenerentola dei processi di comunicazione, deve essere capace di riconvertirsi, e sarebbe ben strano se il principale dei nostri apparati formativi non si ponesse il problema della qualità.

La qualità implica una riconversione dei modelli istituzionali ma anche una riconversione dei modelli sociali e formativi. Al centro di questi modelli c'è l'insegnante.

Diventa molto difficile negare che, in questo scenario, la questione del docente sia centrale rispetto a questa necessaria riconversione, pena la deca-

denza della qualità dell'insieme e quindi pena la decadenza della qualità della nostra classe dirigente, del nostro Paese, della nostra competitività.

La seconda questione è quella del ritardo italiano in questo campo: impossibile non vederlo e non farsene carico, tanto più se si ricorda che l'Unesco, già nel 1966, poneva il problema della professionalizzazione degli insegnanti individuando nell'etica e in elevati standard professionali il viatico principale verso una risposta efficace alla mutata domanda di istruzione. E' tutta l'Europa, dalla Conferenza di Lisbona, che induce verso il sistema di flessibilità e di qualità, a partire dal mercato del lavoro.

Il documento delle Confindustrie degli otto maggiori paesi europei - recentemente reso pubblico - evidenzia gli stessi paradossi dei quali stiamo discutendo: nonostante l'istruzione svolga un ruolo sempre più determinante per la vita e per il lavoro, allo stesso tempo la professione dell'insegnante perde prestigio. La figura centrale dei processi di apprendimento, di conoscenza, di selezione delle notizie, di pedagogia nell'affrontare la notizia storica e la notizia attuale, perde valore, perde prestigio e la professione docente diventa un ripiego, proprio quando questa figura, in questa fase storica, dovrebbe vivere il suo trionfo, perché sono i processi del sapere che producono il livello di qualità di una società e di una nazione.

Per adeguare la formazione ai suoi nuovi compiti, renderla più flessibile e dinamica è necessario offrire agli insegnanti carriere più stimolanti e motivanti, differenziate nei profili professionali. E questa, pur non essendo l'unica questione della riforma della scuola in questa fase, ne è evidentemente parte centrale.

Come, in quale direzione, in che forme, costruendo quale sistema di relazioni istituzionali e sociali, oltre che di carriera? Di questo discuterà il Parlamento.

Va però detto che c'è una determinazione - mia personale e delle forze politiche di maggioranza - intorno a questo disegno di legge che porteremo avanti, miglioreremo, discuteremo con tutte le associazioni e tutti i soggetti sindacali, sociali e politici; ma siamo intenzionati a mandarlo in porto, rimanendo "estranei" alle considerazioni di carattere politico-strategico del Governo o anche alle considerazioni di contenuto che già emergono da parte del sindacato.

In questo senso chiederei due cose alle forze di opposizione, che non perdono occasione per rivendicare e ricercare la centralità del Parlamento in un momento di depotenziamento dell'attività parlamentare in favore del Governo e della concertazione: mi sento, in primo luogo di chiedere loro di valutare con attenzione questo progetto, di appoggiare e sostenere la necessità che su una questione così importante il Parlamento abbia la piena titolarità dell'espressione.

In secondo luogo vorrei che si ragionasse, e non ho motivi per dubitare che così sarà, e si valutasse non tanto il merito dei singoli testi di legge ma del percorso, sulla base delle considerazioni che ho fin qui svolto. Sono qui presenti Claudia Mancina e Vittorio Campione, che possiamo collocare nell'area dell'opposizione, i quali, con altri di area opposta, stanno facendo un lavoro meritorio, importantissimo per eliminare il tasso di inquinamento ideologico troppo spesso presente nelle discussioni sulla scuola.

Non è questione questa che possa essere lasciata alla contrattazione sindacale. Si può essere d'accordo o meno col processo, col percorso e coi testi concreti ma non si può disconoscere che questa sia una questione di principio, di strategia, persino di finalità costituzionale (rispetto all'insegnamento e alla libertà di insegnamento) e di assetto dell'apparato formativo che non può spettare che al Parlamento, e direi neanche al Governo.

E' una scelta di principio quella che abbiamo fatto e vorrei che questo fosse

chiaro, perché una questione di questo tipo a nostro modo di vedere può deciderla solo il Parlamento.

L'assetto formativo è questione di finalità e principio che ha necessità non di un atto di governo né di un atto di contrattazione sindacale, in quanto in entrambi i casi si seguirebbe una strada sbagliata. E' il Parlamento e la sovranità della rappresentanza italiana che deve decidere cosa deve essere l'insegnante e che ruolo debba avere nella scuola italiana e attraverso quali sistemi debba essere valutato il suo lavoro, la sua carriera, la sua professionalità.

Io mi auguro che questa questione possa essere isolata e diventare una legge "trasversale", che riesca ad andare oltre ai confini della maggioranza senza far prevalere le volontà di contestazione e opposizione, i legittimi legami di relazione speciale tra partiti e sindacato o le effettive contestazioni all'idea e al percorso. Se ciò avvenisse credo che questo sarebbe un segnale molto importante che il Parlamento potrebbe lanciare all'opinione pubblica.

Quel che io voglio comunicare - assicurando che sarà mia cura ascoltare tutte le opinioni che verranno qui espresse ed invitare coloro che qui discutono alle audizioni che faremo in Commissione da gennaio in poi, per andare verso un testo base più aggiornato e più maturo e consapevole - è che noi, salvo che la "Politica", per motivi di contestazione o di prudenza, non ci metta i bastoni tra le ruote, manderemo avanti, nei primi sei mesi del prossimo anno, un testo licenziato dalla Camera che potrà tener conto del contributo di questo dibattito, frutto di una discussione leale e aperta che ha il solo limite di non mettere in discussione il progetto ed il percorso. Nelle forme, nella modalità, nell'articolazione, il mio compito è quello di far nascere questa legge con il consenso di tutti.

#### *Intervento di Antonio Zucaro, Presidente Federazione Funzione Pubblica della CIDA*

Zucaro, richiamandosi all'intervento dell'On.le Adornato, afferma che la questione cruciale è quella di individuare un'alternativa all'attuale condizione del docente, perché la qualità della scuola è strettamente connessa alla qualità del docente. La necessità dello strumento legislativo per definire lo stato giuridico dei docenti emerge chiaramente anche da motivazioni tecniche. Il nuovo assetto costituzionale, conseguente alla riforma del Titolo V, assegna allo Stato la competenza legislativa per le norme generali sull'istruzione, mentre alle Regioni spettano i compiti di organizzazione e gestione. In questa situazione stabilire con una legge (e non con il contratto nazionale di lavoro) lo stato giuridico dei docenti è una condizione essenziale per garantire la tenuta di tutto il sistema di istruzione; non è, infatti, assurdo ipotizzare che possa emergere una contraddizione tra contratto e modello regionale dell'istruzione.

Un secondo argomento tecnico avvalorava la tesi che lo stato giuridico dei docenti non possa nascere all'interno della contrattazione: dal 1995 ad oggi sono già stati firmati tre contratti per il comparto scuola e si parla ancora - per la questione che qui discutiamo - di Commissioni di studio! L'esperienza della gestione contrattuale della carriera, presente in altri contratti, si è rivelata fallimentare. Le organizzazioni sindacali hanno ottenuto carriere contrattate collettivamente e promozioni periodiche alle qualifiche superiori senza un reale cambiamento dell'attività e delle competenze dei dipendenti, mortificando anzi professionalità già esistenti e provocando l'intervento della Corte Costituzionale che - in diverse sentenze sulla materia - ha espresso pareri negativi.

E' necessario che siano rispettati i rispettivi ambiti di competenza della contrattazione e del potere legislativo: il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è regolato dalle norme di diritto privato sancite dal Codice e la legge può individuare le caratteristiche della prestazione, come avviene nei con-

fronti dei dirigenti, per i quali l'individuazione delle fasce di appartenenza e delle modalità di accesso è regolamentata dal D.Lgs. n. 165/01.

Quale tipo di legge è più idoneo a regolamentare lo stato giuridico dei docenti? La risposta potrebbe essere una legge quadro che non possa essere derogata da norme contrattuali o modificata da leggi regionali. Le proposte di legge in discussione demandano l'attuazione delle norme di principio a regolamenti successivi: questa impostazione non è condivisibile, perché un regolamento rappresenta una forma normativa più debole. E' necessario invece seguire la strada, più complessa ma obbligata, della legge ordinaria.

Esigere una legge sullo stato giuridico dei docenti non significa tuttavia rinunciare alla contrattazione, ma chiedere che essa si svolga all'interno del quadro normativo stabilito dalla legge. E' da sottolineare su questo aspetto una carenza delle proposte di legge, perché la strada maestra di un intervento legislativo dovrebbe essere in connessione ai principi generali per il pubblico impiego sanciti dal D.Lgs. n. 165/01.

Per quanto attiene alla contrattazione decentrata a livello d'istituto, si tratta di un elemento importante ma che non deve essere regolamentato dal Contratto nazionale: è necessario, infatti, eliminare la confusione attualmente presente tra la rappresentanza del sindacato e quella del personale della singola istituzione scolastica. La contrattazione d'istituto deve essere svolta per aree differenziate e con il sindacato, mentre la rappresentatività dei docenti deve essere garantita da organismi professionali.

Gli ordini professionali hanno spesso un atteggiamento corporativo perché tendono unicamente a difendere i diritti e le prerogative dei loro iscritti. E' giusto invece il principio che la valutazione di un professionista possa essere svolta solo da altri professionisti. Un eventuale ordine professionale dei docenti dovrebbe essere un organo di rappresentanza istituzionale, piuttosto che di autogoverno della categoria.

Un ultimo aspetto dei progetti di legge in discussione a cui è opportuno porre attenzione è il tentativo di ridefinire il ruolo del dirigente scolastico ponendolo in connessione con quello dell'ispettore: un dirigente non deve necessariamente provenire dal corpo docente, come è invece richiesto per gli ispettori. Le funzioni del dirigente e degli ispettori devono essere tenute ben distinte, rispettando la peculiarità della funzione del dirigente, che si caratterizza per la gestione delle relazioni tra sistema scolastico e altri sistemi.

### *Intervento di Claudia Mancina, della Direzione dei Democratici di Sinistra*

Dopo aver premesso di parlare non a nome dei DS, ma a titolo personale, Claudia Mancina condivide con gli altri relatori la necessità di demandare al Parlamento una legge sullo stato giuridico dei docenti. Il Parlamento, infatti, dovrebbe essere più spesso il luogo in cui le posizioni si misurano ed arrivano a progetti condivisi. Esistono tuttavia **tre aspetti** che non consentono di prevedere una facile e tempestiva risoluzione della questione. Il primo, riguarda **l'autonomia**: ha avuto un consenso generale, ma è arrivata dopo lunghissimi contrasti ed è molto limitata. E' difficile pensare ad una vera autonomia senza una profonda trasformazione e rivalutazione del ruolo degli insegnanti. Il secondo aspetto riguarda il rilievo che assume **l'innovazione tecnologica**: gli insegnanti, che sono il soggetto attraverso cui passa la vita concreta della scuola, devono essere in grado di gestire l'innovazione tecnologica e ricevono anche da questo, come dall'autonomia, una forte richiesta di protagonismo, di maggiori capacità professionale e progettuale. A queste però non corrisponde uno stato giuridico e un'organizzazione del lavoro sufficientemente adeguata, che valorizzi le effettive capacità dell'insegnante.

Il terzo aspetto riguarda il nuovo ordinamento dello Stato conseguente alla

**riforma del titolo V**, che ha cambiato i rapporti tra Stato e Regione e quindi la collocazione della scuola tra questi due ambiti.

Si parla molto, anche nei testi di legge, di professionalità, come del resto - da tempo - nel dibattito pubblico; ma è difficile parlarne per i caratteri particolari e peculiari del lavoro dell'insegnante, tuttavia è doveroso affrontare la questione in questo nuovo quadro che deriva dai tre punti citati. E' giusto cominciare il discorso sullo stato giuridico degli insegnanti partendo dalla loro professionalità e in genere dalla valorizzazione del loro ruolo, mentre invece parlare subito di retribuzioni significherebbe cominciare dalla coda. Punto di partenza di un discorso della professionalità sarebbe a suo parere quello di **rovesciare il senso comunemente inteso della libertà d'insegnamento**, stabilito nella Costituzione. Si tratta di farne il principio cardine dell'autonomia e della responsabilità degli insegnanti verso la scuola, verso gli alunni e, naturalmente, verso la società. Per libertà d'insegnamento deve intendersi il fondamento di un insieme di regole e di lineamenti che definiscano la professionalità di un insegnante e non rifiuto di qualunque tentativo di definirla. Mancina ribadisce quindi la necessità di una legge sullo stato giuridico degli insegnanti e auspica - per essa - un iter condiviso da tutti, maggioranza ed opposizione; ma - precisa - la sua non è una risposta ufficiale all'appello fatto dal Presidente della Commissione Cultura, piuttosto si tratta di una sua personale posizione ed invita pertanto a parlare con i membri dell'opposizione che fanno parte della medesima commissione. Ritiene che lo stato giuridico dei docenti non sia materia da affidare alla contrattazione bensì alla legge, e che si debba:

- 1) definire una **diversificazione all'interno della funzione docente** (ovviamente in termini diversi dalle attuali funzioni-obiettivo);
- 2) proporre una **diversificazione della carriera** per gli insegnanti;
- 3) **sanare la separazione** che si delinea nella legge 59/1997 tra dirigenti scolastici ed insegnanti;
- 4) affrontare il problema del **reclutamento** dei docenti, che - in prospettiva - deve essere operato dalle scuole dell'autonomia sulla base di una formazione nazionale e quindi di un albo nazionale.

Sulla contrattazione **ritiene che essa debba essere separata per i docenti**. Tutto ciò non è condiviso da tutti, sicuramente non nella sinistra, tuttavia occorre arrivare ad un dibattito il più ampio possibile perché non si può immaginare di usare - per i temi in discussione - lo strumento di un regolamento.

La legge sullo stato giuridico degli insegnanti significherebbe il compimento pieno dell'autonomia.

### *Intervento di Claudio Gentili, Responsabile del Nucleo Scuola e Formazione di Confindustria*

Il dibattito aperto oggi rompe una congiura del silenzio su due proposte di legge che non si vogliono commentare, delle quali è invece necessario affrontare il senso e coglierne la legittimità. Quando nel 1990 si cominciò a discutere di autonomia scolastica - nella Conferenza Nazionale della Scuola - il ministro Mattarella si sollevò contro l'idea dell'autonomia; ora stiamo lentamente metabolizzandola. E così, sullo stato giuridico dei docenti, si deve fare in modo che su di esso non cada la censura, ma che se ne discuta. Chi dovesse impedire l'avvio della discussione in Parlamento se ne dovrà assumere la gravissima responsabilità. E' venuto il momento di voltare la pagina che si è aperta il 12 maggio del 1972, con il governo Andreotti- Malagodi. Allora Trentin, segretario della CGIL, propose uno sciopero generale sui temi della scuola. Il governo Andreotti concesse una serie di riforme, come gli organi collegiali, lo stato giuridico ecc. Era la scolarizzazione di massa e la scolarizzazione di massa chiedeva l'insegnante-massa che poi è diventato l'inse-

gnante-impiegato e si è trovato a svolgere due funzioni: il massimo del collettivismo nelle decisioni e il massimo dell'individualismo nella sua didattica personale. Per cui la scuola oggi è governata da un'assenza di collegialità della didattica e da un'assenza di decisioni responsabili singole: tutto viene deciso dal collegio, però la didattica è decisa dal singolo insegnante. Bisogna trasformare questo modello secondo i canoni di una maggiore collegialità e di una maggiore responsabilità individuale. Questa legislatura forse non riuscirà a portare a termine la legge, ma è bene che si cominci a discuterne in modo che l'iter legislativo, attraverso dibattiti, opposizioni, ripensamenti, anche scioperi, arrivi prima o poi a compimento. Questo è un paese in cui bisogna rompere i tabù, come quello secondo cui - discutendo di stato giuridico dei docenti - si volesse creare chissà quale danno all'interno della scuola. Claude Allegra, ministro coevo di Berlinguer, nelle sue memorie definisce due grandi nemici dell'innovazione scolastica: il mammoth e il dinosauro. L'alleanza dei due impedisce qualunque innovazione, rende innocua qualunque riforma: il mammoth è la burocrazia, il dinosauro è il corporativismo. La riforma non basta, **ci vuole la ridefinizione del ruolo dell'insegnante**. Occorre dare all'insegnante una vera autonomia, distinguere la figura dell'insegnante da funzioni che nulla hanno a che vedere con la sua professionalità. Il consenso si potrà ottenere con una discussione di tre o quattro anni con o senza i sindacati. E' importante cominciarla, tenendo conto che anche nei sindacati ci sono processi di diversificazione tra tendenze più corporative e tendenze alle innovazioni che la professionalità docenti porta con sé.

Un documento di Confindustria, frutto di tre anni di lavoro, ha al centro il tema degli insegnanti e formula alcune proposte interessanti:

1. gli insegnanti devono possedere un'alta formazione a livello universitario, aver svolto un tirocinio e superato un'abilitazione;
2. le scuole devono reclutare autonomamente i propri insegnanti selezionandoli tra gli abilitati e sulla base di standard professionali (questo avviene in Grecia, Finlandia, Irlanda, Svizzera, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia);
3. i contratti collettivi devono consentire agli insegnanti di compiere degli aggiustamenti a livello di singola scuola secondo l'approccio educativo e l'organizzazione del lavoro;
4. per gli insegnanti devono essere sviluppate maggiori possibilità di carriera. Su questo tema si rischia un'impopolarità grandissima se si interviene, ma le possibilità di carriera possono aumentare se si stimola la mobilità, se si destina, ad esempio, una percentuale delle remunerazioni all'eccellenza delle performances di singoli o di gruppi di docenti.

Nessuno può mettere in discussione l'idea che la scolarizzazione di massa abbia avuto effetti positivi; oggi però c'è una domanda di massa di **qualità**, a cui il legislatore deve essere in grado di rispondere anche dando visibilità a tutti quegli insegnanti che sulla qualità giocano il loro futuro.

### ***Intervento di Paolo Ferratini, della redazione della rivista "Il Mulino"***

Ferratini, innanzitutto, pone l'attenzione su stato giuridico dei docenti e l'autonomia, per un verso, e nuovo titolo V, per l'altro. Concorda con l'On. Adornato nel ritenere il percorso riformatore avviato dalla normativa condivisa sull'autonomia. Tutti si dicono d'accordo sull'autonomia, ma la sua realizzazione sul campo è difficile: le difficoltà attuative e le delusioni si verificano perché c'è stato - su questo - un grande contrasto all'interno di tutti gli schieramenti, e anche un grande entusiasmo non sempre sostenuto e rafforzato dalla razionalità. C'è un passaggio politico che è molto importante e che è stato ben evidenziato da Adornato all'inizio del suo ragionamento: ha riven-

dicato la centralità del Parlamento, indipendentemente dalla strategia del governo. Ma la centralità del Parlamento deve essere piena e non fittizia. Essendo tutti d'accordo sulle molteplici ragioni per cui la materia dello statuto giuridico degli insegnanti non possa essere riservata al contratto di lavoro, ma, viceversa, sia proprio materia riservata alla legge, un qualunque esame scevro da atteggiamenti faziosi non può arrivare che alla conclusione che proprio il Parlamento debba mantenere la sovranità su questo tema, visto che esso attiene per un verso l'art. 33 che riguarda la libertà d'insegnamento e, per l'altro, all'art.97, che riguarda gli aspetti dell'organizzazione dei pubblici servizi. Essendo doppiamente vincolato alla Costituzione, non è materia disponibile né alla negoziazione tra le parti, ma neanche materia disponibile del governo: quindi lo strumento legislativo non dovrebbe delegare neanche parte della propria definizione ad un regolamento. Se ci si addentra nel contesto dei disegni di legge sullo stato giuridico, invece, ci si accorge che la delega al governo è totale. L'art. 21 della legge 59/97 cita con chiarezza l'articolazione di funzioni della professionalità docente; ma non si va aldilà - in quel testo - dell'enunciazione di principi. Invece, ci si rende conto oggi che da ciò dipendono non aspetti di carattere genericamente organizzativo e gestionale, ma il futuro dell'assetto della scuola. E' difficile trovare consenso su una proposta che deleghi tutte queste materie al governo.

C'è, inoltre, un tema che è importante per l'architettura della funzione docente, ed è la creazione di organismi tecnici rappresentativi. Non esiste professione senza un organismo che la rappresenti dal punto di vista delle caratteristiche professionali, che sia interno alla stessa professione, che sia in grado di dettare almeno i due grandi temi che caratterizzano la professione, cioè il codice deontologico da una parte e gli standard professionali dall'altra.

La proposta che si intende avanzare, proposta già dal giurista Carlo Marzuoli - e che è pienamente condivisa da Ferratini - indica una possibilità di aprire subito un fronte in tempi relativamente brevi e di realizzare una norma che consentirebbe anche di arricchire il panorama degli attori istituzionali con cui governo, parlamento e forze politiche possano confrontarsi: dare vita subito, scorporando dal disegno di legge sullo statuto giuridico, a questi organismi rappresentativi, fare subito una norma che istituisca questi organismi. Avendo per legge la possibilità di trattare i tre temi (codice deontologico, standard e caratteristiche della formazione), essi potrebbero già costituire un terreno di formulazione e di costruzione, di consenso all'interno della categoria, naturalmente non escludendo il dibattito con le centrali sindacali. Questo percorso faciliterebbe quella divisione tra ciò che è materia del contratto e ciò che è attinente allo statuto professionale.

#### ***Intervento di Roberto Persico, Presidente associazione DIESSE***

I ministri preferiscono metter mano ai contenitori: così ha fatto Berlinguer, così sta facendo Moratti per cui cambiano i governi, cambiano le maggioranze, ma non cambia il modo di affrontare i problemi o la difficoltà ad affrontare i nodi reali dei problemi. Quando - a marzo - è stata approvata la legge di riforma della scuola, il Presidente del Consiglio ha affermato che la legge ormai c'era e che sarebbe toccato agli insegnanti attuarla. Siamo attenti a non fare leggi che nascono già vecchie; il rischio di questa legge è quello di inserirsi in un quadro normativo di tipo ancora centralistico quando tutti noi stiamo facendo il tifo per l'autonomia. Facciamo passi realistici, come il famoso mosaico di Berlinguer, in cui sia presente il disegno complessivo, senza proporre disegni di legge che pongono delle questioni sacrosante, ma che poi impediscono di andare avanti. Nel caso specifico, il sistema di passaggio da una fascia all'altra ipotizzato dai disegni di legge sullo stato giuridico corre il

rischio di riproporci alcuni dei peggiori ricordi della nostra storia di insegnanti, di mettere insieme il ‘concorsaccio’ con i corsi di aggiornamento per i ‘gradoni’ che tutti conosciamo. Non si riuscirà a parlare di alternativa se non si attuerà fino in fondo l’ autonomia nelle scuole.

### **Conclusioni di Giorgio Rembado, Presidente Anp e CIDA**

L’intervento conclusivo è stato svolto da Giorgio Rembado che, dopo aver ringraziato tutti gli intervenuti, si è richiamato all’interrogativo posto da Gentili, responsabile del Nucleo Scuola e Formazione di Confindustria. Da dove si origina la congiura del silenzio nei confronti dei due progetti di legge? Sono tutti conniventi o tutti ignoranti? La risposta è che il tema trattato è un argomento tabù nell’ambito del mondo sindacale: si toccano posizioni consolidate, situazioni di privilegio che non possono essere modificate impunemente.

Il grande merito della nostra iniziativa è quello di affrontare il problema e stimolare il dibattito, prendendo spunto dai progetti di legge che al momento giacciono in Commissione Cultura. Quali sono stati i punti di convergenza tra i diversi interventi?

Un punto fermo è rappresentato dalla necessità di intervenire per legge, che è stata ribadita, sia pure da differenti angolazioni, da tutti i relatori. Un ulteriore motivo per richiedere l’intervento legislativo è la necessità di togliere la materia alla contrattazione sindacale e riportarla nell’ambito della riserva di legge. Tanto più oggi, in una fase in cui i sindacati della scuola si comportano di fatto come sindacato unico.

Per quanto attiene al tipo di legge da realizzare, si è registrata una rara consonanza, un’unanime convergenza, e anche un’unica conclusione: è necessaria una legge ordinaria, non una legge delega, sia perché questa sarebbe uno strumento pericoloso, sia perché lo esige l’importanza della materia. Da questo punto di vista è da salutare con grande favore e da sostenere, l’impegno dichiarato dall’On.le Adornato di ricercare la massima convergenza, anche al di là della maggioranza.

E’ necessario che questo tema esca fuori dalla “selva degli opposti estremismi”: è chiaro a tutti che c’è necessità di un nuovo stato giuridico, perché alla riforma della scuola e all’autonomia manca lo strumento di un nuovo profilo professionale docente, che sostituisca quello attuale, retaggio della precedente scuola centralistica.

Per quanto attiene alla nuova figura di docente che ci si aspetta, al di là del coro unanime, della *communis opinio* di una necessaria trasformazione da impiegato a professionista su cui, a parole, tutti sono d’accordo, i distinguo, le divisioni, ci sono nella sostanza: questo può essere un elemento di rischio anche per le sorti del dibattito parlamentare.

Per il bene della scuola è necessario arrivare ad introdurre una articolazione di funzioni per mezzo di valide soluzioni tecnico-politiche, ma soprattutto recuperando un concetto, quello della selezione, attualmente emarginato: riconoscimento del merito significa anche valutazione e verifica dei risultati dell’attività della docenza e della formazione in servizio.

Un’altra cartina di tornasole per far emergere le differenze tra le posizioni in campo è rappresentata dalla richiesta di un nuovo sistema di relazioni sindacali, il cui cardine è il riconoscimento di un’area autonoma di contrattazione separata. E’ del tutto evidente come anche questa materia non possa essere oggetto di contrattazione sindacale ma richieda uno specifico intervento legislativo.

Nel corso del dibattito sono state espresse posizioni e proposte da sostenere e da integrare, insieme ad altre non condivisibili, presenti nei disegni di

legge: com'è possibile pensare di costruire un nuovo stato giuridico dei docenti declassando contestualmente il ruolo dei dirigenti? Anche la proposta di una RSU a rappresentatività regionale appare poco praticabile.

I punti chiave sono la necessità di definire di uno stato giuridico che sia coerente con le esigenze della scuola dell'autonomia e di cogliere l'opportunità che la sua elaborazione passi attraverso il dibattito parlamentare, per garantire la più ampia convergenza di tutte le forze politiche.

E' iniziato un cammino lungo e complesso che ci impegniamo a seguire da vicino, con attenzione e perseveranza.

*[raccolta e trascrizione dei testi a cura di Ivana Uras e Giovanni Rosso, revisione redazionale di Roberto Romito e Francesca Bizzotto]*

14



**ASSOCIAZIONE ITALIANA  
SCLEROSI MULTIPLA**

13 e 14 marzo 2004

Fai crescere  
la ricerca  
sulla sclerosi  
multipla.



Una malattia della quale non sono ancora note del tutto le cause, che colpisce tre milioni di persone nel mondo e con 1.800 nuovi casi ogni anno in Italia, a fronte dei 50.000 italiani già colpiti. L'età dell'insorgenza, l'incidenza ed il manifestarsi dei sintomi di questa grave patologia del sistema nervoso centrale presenta una notevole variabilità.

L'Associazione Italiana Sclerosi Multipla, ONLUS, è sorta nel 1968 ad opera di alcune persone con sclerosi multipla e dei loro familiari che si proponevano di divulgare la conoscenza della malattia - allora quasi sconosciuta - e di sensibilizzare l'opinione pubblica, di promuovere un'assistenza adeguata alle persone affette da tale patologia ed alle loro famiglie e di sostenere la ricerca scientifica sulla causa e sulla cura della malattia. Nel gennaio 1998 l'AISM è diventata ONLUS e ha costituito la FISM - Fondazione Italiana Sclerosi Multipla per promuovere e finanziare le attività di ricerca scientifica.

Il 13 e 14 marzo 2004 sostieni anche tu la ricerca e l'assistenza in occasione di FIORINCITTA ritirando i bulbi di calla nelle piazze e nei centri commerciali della tua città.

Per ulteriori informazioni: [www.aism.it](http://www.aism.it) oppure 010 27131.