

Analisi della proposta di legge Aprea

di Giovanna Lo Presti

Nel momento in cui scrivo la “riforma” Gelmini coglie i suoi primi frutti, in termini di posti di lavoro soppressi e di modificazione degli assetti didattici costituiti. A pagare il prezzo più alto sono adesso le scuole elementari. Il Ministro ha assicurato alle famiglie che nulla sarebbe stato loro tolto in termini di tempo-scuola e di servizi; ma l'evidenza dei fatti, il tono protervo usato dai CSA nei confronti delle forze sindacali e dei dirigenti scolastici, entrambi diffidati dal presentare prospetti organici che non si adeguino alle nuove norme dimostrano quanto siano strumentali e non rispondenti a verità le dichiarazioni del ministro. Non voglio qui soffermarmi sul caso delle elementari se non per una questione di metodo e per segnalare quanto la battaglia fra il Governo e chi ha ancora a cuore le sorti della scuola pubblica sia impari.

Mentre la parte più attiva e consapevole del “popolo della scuola” è impegnata a preparare la campagna per le iscrizioni alle elementari, volta a mettere in luce come la richiesta di un tempo pieno didatticamente qualificato sia sentita dalla maggioranza delle famiglie, il Governo, impassibile, procede per altre strade, fregandosene della non corrispondenza tra Piano programmatico, legge e Regolamenti¹ e già pensando alle picconate da sferrare alla scuola superiore, all'assetto complessivo del sistema dell'istruzione pubblica e allo stato giuridico degli insegnanti. Mentre noi raccogliamo, civilmente, moduli alternativi di iscrizione alle elementari e alle medie, la proposta di legge Aprea prosegue nel suo percorso che, se non verrà ostacolato, stravolgerà la scuola italiana in modo ben più radicale del ritorno al maestro unico.

Perciò, per chi crede che la scuola pubblica sia un bene comune da tutelare e migliorare, è necessario adesso, subito mobilitarsi contro i Regolamenti relativi alle scuole superiori e, soprattutto, contro la proposta Aprea, il vero cuore pulsante di quel *monstrum* che è la “riforma” Gelmini. *Monstrum*, è naturale, dal punto di vista di chi crede ancora alla possibilità di una scuola come il primo e più importante luogo in cui le disuguaglianze sociali si possano appianare.

Punti centrali della proposta Aprea

Stato giuridico degli insegnanti.

Nihil novum sub sole

Chissà se i nomi congiunti di Santulli e Napoli dicono ancora qualcosa all'insegnante-massa? Furono, i due, gli autori di un progetto di legge che, durante il precedente governo Berlusconi, ai tempi di Moratti, metteva mano allo stato giuridico degli insegnanti. Ecco cosa scriveva su *La Repubblica*, il 14 dicembre 2005, Salvo Intravaia: “[...] Si tratta della ormai famosa, o famigerata, proposta di legge Napoli-Santulli sullo “Stato giuridico degli insegnanti”. Tradotto: **abolizione dei rappresentanti sindacali all'interno delle scuole, suddivisione degli insegnanti in tre livelli, valutazione per accedere al livello superiore (e agli scatti di stipendio) da parte del dirigente scolastico che assumerebbe anche i neoimmessi in ruolo**. Sono gli assi portanti della proposta riapparsa nell'ultima riunione della commissione Cultura della Camera dei Deputati [...] Nel futuro disegno della scuola italiana sarebbero tre, secondo le intenzioni dei rappresentanti della maggioranza i livelli della docenza: docente, docente ordinario e docente esperto”.

Tal quale come nella proposta Aprea, che di originale ha soltanto aggiunto l'aggettivo “iniziale” al primo gradino della carriera docente.

Tanto per burla, immagino – perché si potrebbe restare “docente iniziale” sino alla pensione, con evidente effetto ridicolo che gli onorevoli Santulli e Napoli, forse più attrezzati contro l'umorismo involontario, devono aver preso in considerazione.

I passaggi da un livello all'altro sono praticamente identici nel vecchio e nel nuovo PdL. Confrontiamo i testi.

Aprea: “L'avanzamento dal livello di docente iniziale a quello di docente ordinario avviene, a domanda, a seguito di selezione per soli titoli effettuata da apposite commissioni, tenendo conto dell'attività di valutazione effettuata dalla commissione di cui al comma 4, dei crediti formativi posseduti e dei titoli professionali certificati.

¹ Vedi l'analisi proposta dal CIDI sul proprio sito

8. L'avanzamento dal livello di docente ordinario a quello di docente esperto avviene, a domanda, mediante formazione e concorso volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali dell'aspirante ed espletato a livello di reti di scuole.

9. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina annualmente il contingente massimo di personale docente per ciascuno dei livelli di docente ordinario e di docente esperto”

Napoli-Santulli: “L'avanzamento dal livello di docente a quello di docente ordinario avviene, a domanda, a seguito di selezione per soli titoli, tenendo conto delle risultanze dell'attività di valutazione effettuata dalla commissione di cui alla lettera b), della valutazione espressa dal dirigente dell'istituzione scolastica o formativa e dei crediti formativi posseduti e dei titoli professionali certificati;

e) fermo restando quanto previsto dalla lettera a), l'avanzamento dal livello di docente ordinario a quello di docente esperto avviene, a domanda, mediante formazione e concorso volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali dell'aspirante, ivi compresi quelli acquisiti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

La vicedirigenza.

Nihil sub sole novum

Ai vertici della carriera docente si colloca la vicedirigenza. Procediamo con il confronto tra Napoli-Santulli e Aprea.

Napoli-Santulli: “a) alla qualifica di vicedirigente si accede mediante procedure concorsuali per titoli ed esami, indette con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a livello regionale e con cadenza periodica, cui sono ammessi i docenti ordinari ed esperti in possesso di laurea e al cui esito sono costituite graduatorie di idoneità permanenti di livello provinciale per ogni ordine e grado di istituzioni scolastiche e formative;

b) il vicedirigente svolge attività di collaborazione diretta col dirigente dell'istituzione scolastica o formativa, secondo gli ambiti operativi da quest'ultimo definiti, ed è tenuto al pieno rispetto dell'indirizzo organizzativo dell'istituzione stessa. Non possono essere delegati al vicedirigente atti di gestione di natura discrezionale e atti conclusivi di procedimenti amministrativi, fermo restando che, in caso di assenza del dirigente, il vicedirigente lo sostituisce a tutti gli effetti. La qualifica di vicedirigente implica sovraordinazione gerarchica rispetto ai docenti per le funzioni delegate e nel caso di sostituzione del dirigente”

Aprea: “Il vicedirigente svolge attività di collaborazione diretta con il dirigente dell'istituzione scolastica, secondo le indicazioni di quest'ultimo, ed è tenuto al pieno rispetto dell'indirizzo organizzativo dell'istituzione stessa. In caso di assenza o di impedimento del dirigente, il vicedirigente lo sostituisce a tutti gli effetti. Non possono essere delegati al vicedirigente atti di gestione di natura discrezionale e atti conclusivi di procedimenti amministrativi. Il vicedirigente è sovraordinato gerarchicamente ai docenti per le funzioni delegate e nel caso di sostituzione del dirigente.

3. Alla qualifica di vicedirigente si accede mediante procedure concorsuali per titoli ed esami, indette con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a livello regionale e con cadenza periodica, cui sono ammessi i docenti esperti in possesso di laurea e al cui esito sono costituite graduatorie di idoneità permanenti di livello provinciale per ogni ordine e grado di istituzioni scolastiche”.

Come si può vedere, l'unico sforzo fatto da Aprea è stato quello di invertire l'ordine dei paragrafi. Evidentemente era tutto già perfetto, compreso il fatto che il vicedirigente sia sovraordinato gerarchicamente ai docenti. In effetti a scuola mancava una sorta di caporal maggiore, “tenuto al pieno rispetto dell'indirizzo organizzativo dell'istituzione stessa” e tenuto pure a dare ordini ai colleghi.

Il reclutamento.

Nihil novi sub sole

La proposta Aprea istituisce un albo regionale per coloro che abbiano conseguito la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento. E' poi previsto un anno di applicazione, "attraverso un apposito contratto di inserimento formativo al Lavoro". L'anno di applicazione prevede "l'assunzione di responsabilità di insegnamento, sotto la supervisione di un tutor designato dal collegio dei docenti" e si conclude con una relazione da discutere di fronte alla commissione di valutazione. Se il giudizio sarà negativo il docente potrà ripetere ancora una volta l'anno di applicazione; se positivo costituirà "requisito esclusivo" per l'ammissione ai concorsi per docenti. E qui torniamo al confronto con il passato.

Napoli-Santulli: " (si prevede che) i docenti di cui al numero 1) siano assunti con contratto a tempo indeterminato a seguito di procedure concorsuali per soli titoli, indette dalle singole istituzioni scolastiche, previa autorizzazione del competente ufficio scolastico regionale, ed espletate da un'apposita commissione giudicatrice presieduta dal dirigente dell'istituzione, che provvede alla nomina dei vincitori del concorso".

Aprea: *(Concorso d'istituto). "A decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di conclusione dei corsi previsti dall'articolo 13, il possesso dell'abilitazione all'insegnamento, attestato dall'iscrizione nell'albo regionale di cui all'articolo 14, costituisce, unitamente alla valutazione positiva dell'anno di applicazione svolto ai sensi dell'articolo 15, requisito esclusivo per l'ammissione ai concorsi per docenti, che sono banditi dalle istituzioni scolastiche statali con cadenza almeno triennale, secondo le esigenze della programmazione e al fine di effettuare la copertura dei posti disponibili e vacanti accertati dagli uffici scolastici provinciali e regionali".*

Come si vede, il testo di Aprea ricalca l'impostazione della proposta precedente e delinea la possibilità di un concorso di Istituto (immaginiamo l'equanimità delle commissioni e la trasparenza delle operazioni concorsuali) dalle caratteristiche miracolose: infatti riuscirà a conciliare "le esigenze della programmazione" con i posti disponibili e vacanti a livello provinciale e regionale.

La rappresentanza sindacale

C'è qualcosa di nuovo oggi, nel sole...

Napoli – Santulli: "1. Al fine di garantire l'autonomia della professione docente e la libertà di insegnamento, è istituita l'area contrattuale della professione docente come articolazione autonoma del comparto scuola.

2. Alla elezione della rappresentanza sindacale unitaria, di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, partecipa esclusivamente il personale non docente delle istituzioni scolastiche.

Aprea: *(Contrattazione, area contrattuale autonoma e rappresentanza regionale sindacale unitaria d'area).*

1. Al fine di garantire l'autonomia della professione docente e la libertà di insegnamento, è istituita l'area contrattuale della professione docente come articolazione autonoma del comparto scuola. Le materie riservate alla contrattazione nazionale e integrativa regionale e di istituto sono individuate secondo criteri di essenzialità e di compatibilità con i principi fissati dalla presente legge.

2. In relazione a quanto disposto dal comma 1, è istituita la rappresentanza regionale sindacale unitaria d'area, composta esclusivamente da rappresentanti sindacali dell'area dei docenti. [...] Conseguentemente è soppressa la rappresentanza sindacale unitaria dell'istituzione scolastica".

Ecco un caso in cui quattro anni non sono trascorsi invano: se il PdL Napoli-Santulli istituiva l'area contrattuale autonoma per i docenti, sottraendoli alla contrattazione di secondo livello, che però restava per il personale ATA, Valentina Aprea va oltre e, in nome dell'autonomia della professione e della libertà di insegnamento (ma cosa c'entra?) **sopprime la RSU di istituto**. Nell'introduzione con cui l'onorevole Aprea ha presentato la sua proposta, ella aveva ben chiarito come la demotivazione ed il disagio dei docenti nascano al vedersi ridotti ad un grigio ruolo impiegatizio.

"A partire dagli anni ottanta, ad esso (il docente) sono state assicurate – come agli altri impiegati pubblici – la contrattazione e tutte le libertà sindacali, accentuando la sua dipendenza piuttosto che la sua autonomia e responsabilità professionali.

Ma può esistere una vera autonomia delle scuole senza un insegnante professionista, capace di vera responsabilità per

i risultati? Sembra di no, a giudicare dallo stato di frustrazione e di disagio che gli insegnanti continuano a manifestare, nonostante i grandi progressi che nel dopoguerra si sono registrati nelle loro condizioni contrattuali e anche retributive”.

Si tratta di un passo da antologia (o da manuale di scrittura creativa), che allinea una serie di frasi incongruenti e false, ponendole l'una rispetto all'altra in un rapporto di causa-effetto.

Prima mezza falsità: gli insegnanti sono frustrati (vero) nonostante i “grandi progressi” contrattuali e retributivi (falso). Ma a quale paese starà pensando Aprea, visto che negli ultimi venticinque anni gli insegnanti hanno perso circa un quarto del loro potere d'acquisto a fronte di un lavoro sempre più impegnativo?

Seconda falsità: la contrattazione e le libertà sindacali assicurate agli insegnanti ne avrebbero accentuato la dipendenza e non l'autonomia e la responsabilità professionale. Più che di una falsità si tratta di una madornale stupidaggine priva di senso, poiché non si vede in che modo le libertà sindacali possano aggravare la situazione del lavoratore. Penso sia da interpretarsi come la ripresa “nobile” del luogo comune “è tutta colpa dei sindacati”.

In ogni caso Aprea vede bene qual è il rimedio per tanto male: abolire le RSU e restituire così la felicità ai docenti.

Autonomia e sussidiarietà

Nihil sub sole novi

Veniamo ora a due parole chiave del testo Aprea: autonomia e sussidiarietà. La parola “autonomia” ricorre nella proposta ben 24 volte, sussidiarietà soltanto tre ma in punti cruciali. Non mi soffermerò su questo punto, non perché non sia importante ma perché, a più di dieci anni dalla nascita della “scuola dell'autonomia” sappiamo tutti come la parola va intesa. Il progetto della “scuola dell'autonomia” è stato ab origine legato all'idea di “scuola leggera” (meno investimenti da parte dello Stato), all'idea della scuola-fondazione (partecipazione dei privati, che dovrebbero sovvenzionare le scuole, selezionando automaticamente le migliori), all'idea di sussidiarietà (lo Stato intervenga soltanto laddove sia strettamente necessario, per il resto agiscano altri).

La qualità del testo proposto dall'onorevole Aprea è, su questi punti, decisamente modesta.

Come esempio, ecco in che modo si sostiene la necessità della sussidiarietà: “D'altra parte, come è emerso dal Rapporto 2006 della Fondazione per la sussidiarietà, che ha esplorato le percezioni delle famiglie, delle istituzioni e delle imprese rispetto alle applicazioni della sussidiarietà in campo educativo, il 56 per cento degli intervistati auspicherebbe una scuola con un sistema misto Stato-privato”. Anche questo è un passo da manuale. Si tira in ballo la Fondazione per la sussidiarietà (ma cos'è?) per esplorare le “percezioni” (cosa vuol dire?) di una serie di soggetti che, peraltro a stretta maggioranza, si esprimono a favore della sussidiarietà – per dedurre che la sussidiarietà è “la stella polare” (sic!) del cambiamento. Forse c'è del metodo in questa follia, ma a me pare un insulto al senso comune e basta. Unito al tema della sussidiarietà è il tema della libertà di scelta delle famiglie, che finalmente potranno scegliere la scuola per i loro figli. Aprea si ispira a Blair: “*Ma ancora più importante, dentro questo cambiamento, che può agevolmente trovare attuazione nel titolo V della parte seconda della Costituzione, resta la sfida di riallocare le risorse finanziarie destinate all'istruzione partendo dalla libertà di scelta delle famiglie, secondo il principio che le risorse governative seguono l'alunno (« fair funding follows the pupil »).*” Aspettiamoci il peggio: è chiaro che la “scuola dell'autonomia” è subordinata ai privati (che investono i loro soldi nelle istituzioni scolastiche) e ai genitori, sempre più pensati come “clienti” (più o meno facoltosi, più o meno esigenti etc.) e sempre meno cittadini.

Queste ed altre sono le cose che troverete nella **PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa del deputato APREA. (Sottotitolo: Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti -n. 953, presentata il 12 maggio 2008).** Merita leggerla, compresa la prolusione rivolta agli “Onorevoli Colleghi”. Ecco un'ultima citazione, che mi serve per dimostrare compiutamente il mio teorema – e cioè che il rigore logico e il metodo scientifico sono stati tenuti lontani dalla faticosa stesura di questo testo, per buona parte liberamente ispirato (copiato di sana pianta) dalla già discussa proposta Napoli-Santulli.

Et voila! con commento:

“Il processo di « impiegatizzazione » dei docenti (favorito dal numero decisamente impressionante: quasi un milione – nel 1957 erano 261.000) – da timore e « profezia » teorizzata negli anni settanta, ha avuto la sua compiuta realizzazione nel contesto di una regolamentazione patrizia vasta e profonda, che ha inciso anche sull’immagine sociale, sulla percezione di se´ e sugli stessi comportamenti quotidiani dei docenti”.

Commento: nel 1957 quanti ragazzi andavano oltre la scuola elementare? Quanti proseguivano dopo la scuola media (l’unica che in quel momento desse accesso alle superiori)? Quanti ragazzi frequentavano le scuole superiori? Tenuto conto che oggi la quasi totalità di ragazzi usciti dalla scuola media si iscrive ad un corso di scuola superiore, su quali basi è possibile instaurare un confronto tra i 261.000 insegnanti del 1957 e il “quasi un milione” (perché, fra l’altro, non citare il numero preciso?) di adesso? E poi siamo proprio sicuri che, alla base del processo di “impiegatizzazione” ci sia il “numero decisamente impressionante” di docenti? Ma poi, cosa c’è di “impressionante” nel milione – quasi - di insegnanti? Infine, per quanto poco teneri si voglia essere nei confronti dei sindacati firmatari di contratto, addebitare alla “*regolamentazione patrizia vasta e profonda*” la perdita di prestigio sociale, lo sbandamento esistenziale e non si sa quale modificazione antropologica che si esprime negli “*stessi comportamenti quotidiani dei docenti*” sembra davvero troppo. Per indignarsi, per ribellarsi, per mandare a casa simili cialtroni dovrebbe bastare molto meno.

Conclusioni

C’è qualcosa di nuovo oggi nel sole/ anzi d’antico...

La proposta Aprea non si esaurisce negli elementi analizzati in precedenza. Il progetto regressivo che la ispira è un mosaico composto da molti tasselli ed altro ancora ci sarebbe da dire, a cominciare dal progetto della Scuola-Fondazione. Non dimentichiamo, però, che il ministro precedente, Fioroni, in un governo di centro-sinistra, aveva proposto la stessa idea: “*Scuole come fondazioni, cioè col vantaggio di agevolazioni fiscali e con la possibilità di ricevere donazioni da utilizzare per l’innovazione didattica e l’edilizia. Scuole con un nuovo organo al loro interno, un comitato esecutivo con rappresentanti di aziende, enti locali e terzo settore che affianca il preside nella gestione dei fondi. Qualcosa che assomiglia alla lontana ad un cda. Insomma scuole sempre più autonome. L’idea è del ministro dell’Istruzione. Giuseppe Fioroni l’ha lanciata durante il «conclave» dei ministri a Caserta*” (G. Benedetti, dal *Corriere della Sera* del 13 gennaio 2007). Non c’è troppa distanza rispetto a quello che propone Aprea.

Volendo rintracciare nella proposta di legge frammenti di un passato meno recente che ritornano vivi, possiamo ricordare che prima del 1974 – e cioè prima dei Decreti Delegati – gli istituti tecnici avevano un Consiglio di Amministrazione e gli insegnanti ricevevano, a fine anno, una nota di qualifica assegnata loro dal preside o dal direttore. Anche qui, perciò, nessuna novità, ma un anacronistico recupero del passato. Non deve stupire; se si indaga un po’ più a fondo l’Aprea-pensiero si scoprirà che i riferimenti essenziali per la nostra onorevole si collocano ben altrimenti distanti nel tempo. In un suo articolo del giugno 2007, comparso su *L’Occidentale*, ella discetta del problema dell’autorità (l’articolo si intitola, non a caso, *Basta con il 68. E’ ora di cambiare scuola*) e così scrive: “*Seguendo una ricca tradizione pedagogica italiana che ha avuto picchi esemplari nel Risorgimento (da Capponi a Lambruschini) abbiamo tentato di recuperare il nesso strutturale tra “libertà” e “autorità”.* E’ bene avvisare Aprea che dai tempi di Capponi e Lambruschini qualcosa è cambiato, e altri “picchi esemplari”ci sono stati nella pedagogia dopo il nostro, pur glorioso, Risorgimento.