
Proposta di Legge Aprea

(Sintesi)

Introduzione

La presente proposta di legge **rafforza l'autonomia organizzativa della scuola, attraverso il superamento della vecchia concezione del collegio dei docenti**, con l'assegnazione all'autoregolazione interna di tipo professionale delle competenze e dell'articolazione del lavoro, valorizza e rispetta la libertà di insegnamento, perché libera la scuola e il lavoro dell'insegnante da vincoli esterni e di tipo burocratico.

Il consiglio di amministrazione, organo di gestione della scuola, è l'unico che necessita di una regolazione da parte dello Stato, dato che le scuole ne usano le risorse.

Il testo, in particolare, recepisce i principi e i criteri della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni: separazione tra organi di indirizzo e organi di gestione; attribuzione ai dirigenti di poteri di gestione connessi alle responsabilità in ordine ai risultati; partecipazione degli studenti e dei genitori come efficace strumento di indirizzo e di controllo.

Attraverso la trasformazione in fondazioni si vuole anche favorire una maggiore libertà di educazione che poggia sulla natura sociale dell'educazione: un'opera da svolgere entro quella società civile e quegli enti pubblici e privati più vicini ai cittadini, che devono essere riconosciuti a pieno diritto come espressione dell'azione pubblica. Ciò vuol dire che anche in Italia, individuando le strategie giuste, si potrebbe presto arrivare, come sta avvenendo in Inghilterra, ad avere uno Stato che svolga un'azione più di guida e di controllo che di gestione.

La sussidiarietà diventa la stella polare di questo cambiamento. E' questo il senso del comma 2 dell'articolo 11 della presente proposta di legge, che prevede un'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche collegata alla libertà di scelta delle famiglie, che spostano i finanziamenti in base alle loro scelte.

Inoltre, poiché la qualità della scuola è fondata sulla qualità della condizione della funzione dei docenti, il capo III della presente proposta di legge prevede la **definizione di un nuovo stato giuridico dei docenti e nuove modalità di reclutamento**.

In effetti, nei dieci anni in cui si è discusso sull'autonomia delle scuole, non si è operato conseguentemente: **a) per modificare il reclutamento** (la legge n. 124 del 1999 è la sanzione del vecchio sistema dei concorsi e delle sanatorie); **b) per riscrivere lo stato giuridico** degli insegnanti in coerenza con il nuovo paradigma organizzativo e didattico (**flessibilità**) delle scuole; **c) per dare pertinenza alle competenze richieste** ai docenti con il trasferimento alle scuole di nuovi poteri e funzioni tecniche, organizzative e didattiche (POF).

In primo luogo: A partire dagli anni ottanta, all'insegnante 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?

La dissoluzione dello stato giuridico tradizionale, di carattere sostanzialmente impiegatizio, non è stato sostituito da una nuova concezione dell'insegnante, adeguata al modello di autonomia definito dalla citata legge n. 59 del 1997.

Il vecchio stato giuridico basato sulla legge n. 477 del 1973 è stato demolito dalla successiva «privatizzazione» ovvero, più precisamente, dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, che ha «

forzato », nonostante i vincoli contenuti nell'articolo 2 della legge n. 421 del 1992 (sulla base dei quali è stato emanato il decreto legislativo n. 29 del 1993, successivamente abrogato e le cui norme sono confluite definitivamente nel decreto legislativo n. 165 del 2001), i confini del campo riservato alla legge e ai principi generali della professione.

In secondo luogo, è stata prevista l'istituzione di una dirigenza scolastica di tipo amministrativo, ma non come *leadership educativa*. La conseguenza è che le scuole sono oggi prive di una vera e propria *leadership*, un vuoto che non può essere riempito ne' dalle « funzioni obiettivo » (tutte elettive e provvisorie), ne' tanto meno dai collaboratori del dirigente – compreso il vice – scelti dal dirigente stesso senza criteri di competenza e di merito professionali.

Inoltre è da segnalare la mancata autonomia contrattuale (area autonoma di contrattazione) dei docenti e delle articolazioni di tale funzione. L'insegnante – caso unico in tutto il pubblico impiego – si trova ancora accomunato con tutto il personale dipendente della scuola – compresi gli ausiliari. Nella RSU eletta in ogni istituzione scolastica, l'insegnante può essere rappresentato da operatori e da lavoratori che nulla hanno a che fare con la sua professione. **Comunque, resta la contraddizione** di un organismo negoziale (RSU) in un contesto organizzativo che non gode di alcuna autonomia o discrezionalità contrattuale ne' gestionale (per quanto riguarda il personale), **dato che il consiglio della scuola (ovvero il dirigente scolastico) in Italia – a diversità di altri Paesi con altra tradizione – non ha il potere di assumere o di licenziare personale.** La legge, nel dare attuazione al principio costituzionale della libertà di insegnamento, non può limitarsi alla mera definizione della libertà, ma ha il compito di stabilire regole precise con riferimento ai vari aspetti che incidono su di essa, ma anche nella giurisprudenza costituzionale trova conferma l'assunto per il quale la maggioranza degli aspetti in cui si sostanzia lo stato giuridico dei docenti scolastici rientra nella materia costituzionale dell'organizzazione amministrativa dello Stato, il lavoro dei medesimi, non può essere meramente ricondotto alla nozione di « rapporto di lavoro » e, dunque, rimesso (almeno parzialmente) alla contrattazione collettiva.

Partendo da questi presupposti, la proposta di legge in esame definisce quanto segue:

1) uno stato giuridico essenziale che affermi i valori e i principi (a partire da quelli contenuti nella Costituzione) su cui fondare la professione dell'insegnante a tutti i livelli, in tutte le istituzioni scolastiche e formative; 2) una carriera, articolata in tre livelli (docente iniziale, ordinario ed esperto), fondata su modalità e su criteri di valutazione basati sul merito professionale (articolo 17), nonché un'articolazione del ruolo che garantisca alle istituzioni scolastiche e formative autonomia professionale e competenze adeguate, certificate, stabili e valutate (articolo 12); 3) l'istituzione della figura del « vice dirigente delle istituzioni scolastiche e formative », quale ulteriore livello di carriera (articolo 18); 4) un organo di valutazione professionale che sia la garanzia « dinamica » dello sviluppo della professione e che sappia escludere con i mezzi e con le tutele opportuni coloro che non possono essere definiti insegnanti (articolo 17); 5) un contratto snello, che intervenga sulle materie che gli sono proprie e quindi sui punti che non incidono sulle competenze professionali e sull'organizzazione della carriera: in particolare, orario, retribuzione, mobilità, nonché riconoscimento dell'autonomia contrattuale di una categoria di professionisti (area autonoma) (articolo 22).

Art 1 - Governo delle Istituzioni Scolastiche.

Al governo delle istituzioni scolastiche concorrono il dirigente scolastico, i docenti, i genitori, gli alunni, i rappresentanti degli enti locali e, su deliberazione delle singole istituzioni scolastiche, i rappresentanti delle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi, secondo i principi della presente legge.

Art 2 - Trasformazione in fondazioni

Ogni istituzione scolastica può costituirsi in fondazione, con la possibilità di avere *partner* che ne sostengano l'attività, che partecipino ai suoi organi di governo

I *partner* previsti dal comma 1 possono essere enti pubblici e privati, altre fondazioni, associazioni di genitori o di cittadini, organizzazioni *non profit*.

Art 3 - 1. **Gli organi delle istituzioni scolastiche sono:** a) il dirigente scolastico; b) il consiglio di amministrazione di cui agli articoli 5 e 6; c) il collegio dei docenti di cui all'articolo 7; d) gli organi di valutazione collegiale degli alunni di cui all'articolo 8; e) il nucleo di valutazione di cui all'articolo 10.

Art 4 - Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ed è responsabile della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio.

Art 5 - **Il consiglio di amministrazione**, ha compiti di indirizzo generale dell'attività di istruzione scolastica;

a) delibera il regolamento relativo al proprio funzionamento; b) approva il piano dell'offerta formativa;

c) approva il programma annuale delle attività; d) delibera il regolamento di istituto; e) **nomina i docenti esperti e i membri esterni del nucleo di valutazione.**

Art 6 - **Il consiglio di amministrazione** è composto da un numero di membri non superiore a undici, ivi compreso il dirigente scolastico, che ne è membro di diritto.

Nella composizione del consiglio deve essere assicurata una rappresentanza dei docenti, dei genitori e, negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, degli studenti.

Ne fanno parte, altresì, rappresentanti dell'ente tenuto per legge alla fornitura dei locali della scuola ed esperti esterni scelti in ambito educativo, tecnico o gestionale ai sensi di quanto previsto dal regolamento di istituto. Alle riunioni del consiglio di amministrazione partecipa, con funzioni di segretario, anche il direttore dei servizi generali e amministrativi.

Art 7 - **Il collegio dei docenti** ha compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative. Esso provvede, in particolare, all'elaborazione del piano dell'offerta formativa. **E' articolato in dipartimenti disciplinari, presieduti da un docente coordinatore**, ovvero in ulteriori forme organizzative, definite dal collegio stesso.

Il collegio dei docenti si riunisce in seduta obbligatoria all'inizio dell'anno scolastico per approvare la propria organizzazione interna e l'elaborazione del piano dell'offerta formativa.

Art 8 - **I docenti**, nell'esercizio della propria funzione, **valutano in sede collegiale** i livelli di apprendimento degli alunni, periodicamente e alla fine dell'anno scolastico, e ne certificano le competenze in uscita, in coerenza con i profili formativi relativi ai singoli percorsi di studio, secondo modalità indicate dal regolamento di istituto

Art 9 - **Genitori e studenti.** Il regolamento di istituto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), può stabilire altre forme di partecipazione dei genitori e degli studenti.

Art 10 - **Nucleo di valutazione.** Ciascuna istituzione scolastica costituisce un nucleo di valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità complessive del servizio scolastico, composto da docenti esperti e da non più di due membri esterni.

Capo II

Autonomia Finanziaria delle istituzioni scolastiche

Art 11 - **Sono individuati modalità e tempi per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali** alle regioni e agli enti locali nell'ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Ogni singola regione e provincia autonoma attribuisce le

risorse finanziarie pubbliche disponibili alle istituzioni scolastiche accreditate. in base al numero effettivo degli alunni iscritti alla tipologia dell'istituto, alle caratteristiche qualitative delle proposte formative, all'esigenza di garantire stabilità nel tempo ai servizi di istruzione e di formazione offerti, nonché a criteri di equità e di eccellenza.

Capo III

Stato giuridico e Reclutamento dei Docenti

Art 12 - **Sono assicurate ai docenti la libertà di insegnamento**, l'autonomia professionale e la **libertà di scelta** dei contenuti e delle metodologie didattici, **nel rispetto degli obiettivi generali del processo formativo e del piano dell'offerta formativa** elaborato dal collegio dei docenti.

Art 13 - **I percorsi di formazione iniziale** dei docenti sono svolti nei corsi di laurea magistrale e nei corsi accademici di secondo livello e sono abilitanti.

Con uno o più decreti sono individuati a) le classi dei corsi di laurea magistrale, finalizzati anche alla formazione; b) il profilo formativo e professionale del docente; c) le correlate attività didattiche, comprensive di laboratori e attività di tirocinio, anche con funzione di verifica delle attitudini relazionali, comunicative e organizzative proprie della funzione docente. Il tirocinio si conclude con una valutazione che tiene conto del giudizio formulato dal docente dell'istituzione scolastica presso cui si è svolto il tirocinio stesso; d) i relativi ambiti disciplinari; e) i relativi crediti in misura pari all'80 per cento dei complessivi centoventi crediti formativi universitari prescritti, di cui non più del 25 per cento dell'area pedagogico professionale per i corsi finalizzati all'insegnamento nelle scuole dell'istruzione secondaria di primo grado e del secondo ciclo. I decreti disciplinano, altresì, le attività didattiche concernenti l'integrazione scolastica degli alunni in condizione di *handicap*. I corsi di laurea magistrale e i corsi accademici di secondo livello, sono istituiti dalle università e dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Art 14 - **Albo Regionale**

Coloro che hanno conseguito la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento, ai sensi dell'articolo 13, sono iscritti, sulla base del voto conseguito nell'esame di Stato abilitante, in un apposito albo regionale, istituito presso l'ufficio scolastico regionale.

Art 15 - **Contratto di inserimento formativo al lavoro).**

Coloro che hanno conseguito l'abilitazione, ai sensi dell'articolo 13, svolgono un anno di applicazione, attraverso un apposito contratto di inserimento formativo al lavoro, sotto la supervisione di un *tutor* designato dal

collegio dei docenti. Concluso l'anno di applicazione, il docente discute dinanzi alla commissione di valutazione una relazione. La discussione si conclude con la formulazione di un giudizio e con l'attribuzione di un punteggio, tenuto anche conto degli elementi di valutazione forniti dal *tutor*. In caso di giudizio negativo della commissione l'anno di applicazione può essere ripetuto una sola volta.

Art 16 - **Concorso d'istituto**

il possesso dell'abilitazione all'insegnamento, l'iscrizione nell'albo regionale, la valutazione positiva dell'anno di applicazione, costituiscono requisito esclusivo per l'ammissione ai concorsi per docenti, che sono banditi dalle istituzioni scolastiche statali con cadenza almeno triennale.

Art 17 - **Articolazione della professione docente**

La professione docente è articolata nei tre distinti livelli di docente iniziale, docente ordinario e docente esperto.

Ai docenti esperti sono attribuite responsabilità anche in relazione ad attività di formazione iniziale e di aggiornamento, di coordinamento di dipartimenti o gruppi di progetto, di valutazione interna ed esterna e di collaborazione con il dirigente dell'istituzione scolastica.

Possano essere conferiti incarichi ulteriori rispetto all'insegnamento, esclusivamente a docenti ordinari o esperti, remunerati con specifiche retribuzioni aggiuntive rispetto allo stipendio maturato, nell'ambito delle risorse iscritte in un apposito fondo di istituto.

La contrattazione collettiva definisce altresì il trattamento economico differenziato da attribuire a ciascuno dei livelli.

L'attività del personale appartenente ai livelli di docente iniziale e di docente ordinario è soggetta a una valutazione periodica, effettuata da un'apposita commissione di valutazione.

Le valutazioni periodiche costituiscono credito professionale documentato utilizzabile ai fini della progressione di carriera e sono riportate nel *portfolio* personale del docente.

La commissione di valutazione di cui è presieduta dal dirigente dell'istituzione scolastica o formativa, è composta da tre docenti esperti, eletti all'interno della medesima istituzione scolastica o formativa, e da un rappresentante designato a livello regionale.

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.

L'avanzamento dal livello di docente ordinario a quello di docente esperto avviene, a domanda, mediante formazione e concorso volto

Si determina annualmente il contingente massimo di personale docente per ciascuno dei livelli di docente ordinario e di docente esperto.

Art 18 - E' istituita la vicedirigenza delle istituzioni scolastiche. Il vicedirigente svolge attività di collaborazione diretta con il dirigente dell'istituzione scolastica. Il vicedirigente è sovraordinato gerarchicamente ai docenti.

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. Il vicedirigente può essere esonerato dal servizio scolastico.

Art 19 - **L'associazionismo professionale costituisce libera espressione della professionalità docente e può svolgersi anche all'interno delle istituzioni scolastiche.**

A livello nazionale, regionale e delle singole istituzioni scolastiche e formative, le associazioni professionali accreditate ai sensi della normativa vigente in materia sono consultate in merito alla didattica e alla formazione iniziale e permanente dei docenti e valorizzate nelle loro funzioni propositive.

Art 20 - **Sono istituiti organismi tecnici rappresentativi della funzione docente**, articolati in un organismo nazionale e in organismi regionali. Tali organismi hanno autonomia organizzativa e finanziaria. E hanno una rappresentanza elettiva dei docenti interessati.

Una parte minoritaria dei loro componenti è designata dalle associazioni professionali.

Art 21 - **L'organismo tecnico rappresentativo nazionale**

a) provvede alla raccolta dei dati contenuti negli albi regionali; b) formula proposte sui criteri per la formazione iniziale, per l'abilitazione; c) redige e aggiorna il codice deontologico; d) esercita potestà disciplinari sugli iscritti negli albi regionali.

Gli organismi tecnici rappresentativi regionali provvedono alla tenuta degli albi regionali. Nell'ambito di ogni organismo sono istituite distinte commissioni disciplinari per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo grado, per la scuola secondaria di secondo grado e per l'istruzione e la formazione professionale.

Art 22 - **E' istituita l'area contrattuale della professione docente e la rappresentanza regionale sindacale unitaria**

d'area, composta esclusivamente da rappresentanti sindacali dell'area dei docenti

Ad essa si applicano le disposizioni concernenti la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e la definizione del relativo regolamento elettorale.

Conseguentemente è soppressa la rappresentanza sindacale unitaria dell'istituzione scolastica.