CAMERA DEI DEPUTATI N. 1653

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato APREA

Definizione delle aree contrattuali specifiche nel comparto scuola

Presentata il 18 novembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il comparto scuola con più di un milione di addetti rappresenta quasi il 35 per cento del personale dell'intero settore pubblico.

Nonostante gli alunni siano diminuiti, dal 1980, di 2 milioni di unità, insegnanti e personale non docente sono rimasti stabili, per effetto di una politica « scriteriata », che ha usato la scuola solo per operazioni di sottocupazione.

Nessuno dei grandi temi, periodicamente affrontati dal Parlamento, e relativi alla qualità ed all'organizzazione del lavoro dei docenti e dei capi di istituto ha mai sortito un risultato anche solo parziale.

Negli ultimi trenta anni sono state approvate diciotto leggi di immissione in ruolo *ope legis* di varie categorie di personale, ma le proposte di legge sulla qualificazione del lavoro docente e del servizio sono rimaste nel cassetto.

Per giustificare la presente proposta di legge relativa all'articolazione delle aree contrattuali del comparto scuola, è quindi necessario fare un breve bilancio della condizione attuale ed analizzare alcuni punti chiave della condizione degli insegnanti e dei capi di istituto. Le due cose, condizione professionale e superamento delle vecchie strutture contrattuali, sono strettamente legate.

Questi i punti salienti:

1) la preparazione universitaria,prevista da ben due leggi (articolo 4, primo comma, numero 5) della legge n. 477 del 1973, e legge n. 341 del 1990) non ha visto ancora nessuna concreta iniziativa. I concorsi si svolgono regolarmente secondo un modello ottocentesco, più a vantaggio delle

folte categorie di preparatori (ispettori, membri di commissioni, ripetitori privati, case editrici, eccetera) che dei futuri insegnanti. Ma anche se i nuovi, auspicati modelli di formazione e selezione (articolo 8 del decreto legislativo n. 29 del 1993, come sostituito dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 546 del 1993) fossero realizzati, gli aspiranti non avrebbero nessuna speranza di trovare un posto, dato che le graduatorie permanenti (in attuazione del decreto-legge n. 417 del 1991, *convertito*, con modificazioni, dalla legge n. 66 del 1992, che aveva lo scopo di eliminare definitivamente il precariato) sono inesauribili e permanenti. La combinazione delle politiche che scoraggiano il pensionamento dei dipendenti pubblici e la riduzione della popolazione scolastica comporterà, nei prossimi anni, il blocco del mercato delle assunzioni ed un pericoloso invecchiamento della categoria;

2) non c'é traccia di nuove figure professionali, pure previste dall'articolo 5 del decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 426 del 1988 (cfr. anche la legge n. 942 del 1966 sui consiglieri di orientamento), che avrebbero potuto, come in quasi tutti i Paesi d'Europa, articolare in modo dinamico la carriera dei docenti e variarne i percorsi. Il confronto internazionale risulta sconfortante. In Francia quasi 100.000 docenti sono impegnati per alcuni periodi della carriera (da 1 a 5 anni) in funzione di consiglieri educativi, di orientamento, documentaristi, aggiunti del preside. In Inghilterra i livelli di carriera sono addirittura sei (dal *senior teacher* al *counselor*, dal *form tutor* allo *head departement*, eccetera), lo stesso avviene in Germania, in USA ed in Giappone. La mancanza di qualsiasi prospettiva per l'insegnante italiano è tanto più grave oggi, non solo di fronte ad un esubero incontrollabile, ma anche per il prevedibile allungamento degli anni di permanenza in servizio;

3) mentre alla scuola si richiedono sempre nuovi impegni di socializzazione dei giovani, in un momento di crisi della famiglia e sotto l'urgenza di drammatici sintomi di disagio sociale, l'insegnante e la scuola sono lasciati soli. Non è stato istituito nessun servizio specialistico a supporto dell'azione docente. Non esiste, infatti, né un servizio di orientamento, né di informazione e documentazione, né di supporto psicologico o di formazione continua. La disponibilità di risorse economiche per l'aggiornamento, negli ultimi cinque anni, é stata più che dimezzata. Oggi si spendono appena 70.000 lire per dipendente. In questo deserto di iniziative, la « libertà di insegnamento », bene primario della scuola, appare più come un « beneficio » che un diritto da promuovere e tutelare con opportune iniziative di qualificazione e sostegno alla professionalità ed allo sviluppo della competenza.

L'insegnante, quindi, è oggetto di messaggi minacciosi che lo spingono a considerare la propria posizione professionale come una posizione a rischio per sé e per l'economia del Paese. Tutta l'amministrazione é infatti concentrata, invece che sui progetti di qualificazione del servizio scolastico – per i quali, ovviamente, non possiede la cultura – nelle minutaglie del contingente e dell'effimero, sulle quali spende un enorme impegno di tempo e risorse, con il risultato che, in assenza della leva motivazionale, vengono mancati sia gli obiettivi di bilancio sia quelli di qualità.

D'altra parte, la società e l'opinione pubblica chiedono all'insegnante una specie di onnipotenza della funzione: il *curriculum* cognitivo sta diventando residuale e perfettamente permeabile agli stimoli delle mode e delle esigenze sociali (AIDS, educazione sessuale, sanitaria, stradale, ambientale, inter-culturale, avviamento allo sport, progetto giovani, progetto 2000). Di contro, l'insegnante non ha nessun aiuto per assolvere a compiti sproporzionati rispetto alla sua preparazione, anzi gli viene tolto quel poco che esiste. E non c'è che da riflettere sul fatto che eventuali provvedimenti che determinino un ulteriore accentramento dei luoghi decisionali, daranno luogo ad una parallela riduzione di riconoscimento, sostegno e protezione di una professione che gode già di scarsissimo prestigio.

Risultato: accumulo di forte carica di frustrazione che si traduce in comportamenti « repulsivi » verso la professione e l'utenza;

4) la struttura contrattuale di tutto il comparto è quanto mai primitiva. L'84 per cento del settore è inquadrato nella stessa qualifica e con lo stesso profilo retributivo. Solo lo 0,80 per cento della massa salariale viene impiegata per l'incentivazione, mentre in altri settori del pubblico impiego (compreso lo straordinario) arriva al 15 per cento e, nel settore privato, supera il 25 per cento. Ed anche questa modesta disponibilità finanziaria è distribuita secondo parametri tutti fissati al centro in una lunga e costosa trattativa tra sindacati e burocrati, che ignorano anche le più elementari regole delle relazioni sindacali, né hanno confidenza con quelle della gestione del personale. In questo modo, anche il cosiddetto salario accessorio riesce a malapena a risarcire la buona volontà e l'impegno, mai lo sviluppo di carriera e la dinamica professionale. Infatti, tutta la parte mobile della retribuzione è assorbita dall'anzianità. In questo modo si premia l'inerzia e si punisce l'impegno e la qualità del lavoro;

5) il settore più ampio del pubblico impiego è privo di qualsiasi figura dirigenziale. 1.220.000 dipendenti, in gran parte laureati, sono diretti da 477 dirigenti amministrativi provenienti da tutte le amministrazioni (monopoli, poste, finanza, polizia, eccetera) fuorché dall'esperienza didattica e di insegnamento. Una eredità storica che condiziona tutto il servizio scolastico, soggetto ad una struttura burocratica di cultura prevalentemente giuridica. Nonostante l'approvazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, che ha correttamente impostato il nuovo profilo della dirigenza pubblica, scalfendo il monopolio di quella ministeriale, la scuola non ha visto il riconoscimento di una dirigenza « tipica », come tutte le altre amministrazioni. Eppure questo era il presupposto indispensabile per liberare le forze più qualificate « smontando » il soffocante apparato amministrativo e burocratico che si serve delle scuole per alimentare e giustificare se stesso invece che funzionare da supporto e servizio. In questo modo la diversità delle amministrazioni viene ridotta a un unico corpo amorfo ed indifferenziato. I capi di istituto non solo non sono considerati dirigenti di un pubblico servizio, ma neppure sono legittimati come corpo professionale. Così la sfera di autonomia direzionale, sul piano amministrativo, viene compressa e sostituita dalla uniformità anonima delle procedure, mentre la gestione del personale viene delegata a 1324 dirigenti sindacali, ai quali si pretende che gli insegnanti ed i dipendenti affidino tutta la propria « lealtà » e consenso.

Le scuole vengono, così, private di strumenti efficaci – come una dirigenza competente, motivata ed orgogliosa del proprio ruolo – per organizzare il consenso attorno agli obiettivi formativi del servizio. Di questo meccanismo perverso le prime vittime sono gli utenti.

La presente proposta di legge tende a contrastare questo pericoloso processo di omogeneizzazione « in basso » delle categorie della scuola, che incentiva l'elusione delle responsabilità e deprime le aspirazioni ad una maggiore qualità professionale. Essa propone un modello di relazioni sindacali fondato sul riconoscimento dell'autonomia professionale di ciascuna categoria in modo che la contrattazione possa contare su strumenti più moderni ed adeguati alle aspirazioni di promozione e di riconoscimento sociale.

L'articolo 45, comma 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, prevede la definizione dei comparti od una loro modifica tramite accordi con l'agenzia di cui all'articolo 50, del medesimo decreto, e successive modificazioni. In via transitoria i comparti sono stati definiti con un accordo siglato il 19 luglio 1993 e successivamente recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (n. 593 del 30 dicembre 1993). In questo ultimo documento, all'articolo 13, il Governo non ha escluso « la possibilità che in sede contrattuale siano adottate apposite disposizioni riguardanti settori speci-

fici, al fine di tener conto delle differenze funzionali interne al singolo comparto (quali, in particolare, quella degli organi di coordinamento e di indirizzo, quelle dell'istruzione, quelle degli enti autonomi e del personale regionale); ha inoltre, nello stesso contesto, preso l'impegno di rivedere la struttura del comparto scuola non appena emanati i decreti attuativi dell'autonomia ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 537 del 1993 (« Allo scopo di adeguare la previsione del presente regolamento alle esigenze che emergeranno nella contrattazione collettiva, oltre che alle successive modificazioni normative, la definizione dei comparti é sottoposta a verifica ed a completamento. In particolare saranno oggetto di revisione: (...) *d)* il comparto scuola e la collocazione del relativo personale, ivi compresi gli ispettori, ad avvenuta riforma delle istituzioni scolastiche »). Questo è stato il primo riconoscimento, per quanto generico, di una volontà di riflettere su una realtà contrattuale assurda, che a diversità della sanità (area medica) e dell'università (professori ed associati, non contrattualizzati) non riconosce le particolari esigenze di rappresentanza di categorie.

Per questo la presente proposta di legge affronta tali problemi proponendo l'articolazione di tre aree contrattuali:

a) l'area dei docenti;

b) l'area dei capi di istituto;

c) l'area del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

In questo modo viene soddisfatto il criterio della « omogeneità ed affinità » nella individualizzazione od articolazione dei comparti, previsto dal comma 2 dell'articolo 45 del citato decreto legislativo n. 29 del 1993. Si tratta di un notevole passo avanti nel metodo della contrattazione.

Le motivazioni che giustificano la definizione di settori omogenei possono essere, infine, così riassunte:

1) lo straordinario numero dei dipendenti della scuola (1.065.666 al 1° gennaio 1993, senza contare i supplenti annuali e temporanei), che rappresenta più del 35 per cento di tutto il pubblico impiego, consiglia l'articolazione in più aree, in modo che la specificità delle singole categorie non venga compressa dalla consistenza numerica.

I contratti finora stipulati (decreto del Presidente della Repubblica n. 209 del 1987, decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1988) hanno favorito una forte e negativa omogeneizzazione (retributiva e normativa) verso il basso delle varie figure professionali. La contrattazione « verticale » ha inibito, infatti, l'introduzione di vere e proprie carriere ed ha giustificato la predominanza del criterio dell'anzianità nella progressione retributiva. La deprofessionalizzazione, l'inefficacia o la totale eliminazione dei sistemi di selezione o reclutamento, l'assenza di qualsiasi articolazione funzionale, l'inconsistenza dei meccanismi di incentivazione e di premio, l'eliminazione di ogni strumento di valutazione della prestazione sono il segno di uno storico fallimento di una stategia che ha fatto delle figure esecutive il metro di misura della contrattazione. In questo modo il vecchio sindacalismo ha compiuto il suo più grande capolavoro del dopoguerra, che non gli è riuscito nel settore privato: rendere identico lo « stato giuridico » di un bidello a quello di un insegnante o di un capo di istituto;

2) l'articolazione in tre aree trova giustificazione anche nella norma giuridica che definisce distinti profili professionali. E questo è già presente negli specifici articoli del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974. A questo si aggiunge che lo stesso contratto del 1988 di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1988 poneva il problema distinguendo tre aree, senza però dare loro alcuno sviluppo o contenuto.

La presente proposta di legge, quindi, favorisce, in attesa di altri provvedimenti normativi che completino il disegno di ammodernamento del sistema di relazioni sindacali, il pieno dispiegamento delle potenzialità della libertà di insegnamento, intesa come professionalità all'interno degli insegnanti, e riconosce la funzione di

responsabilità direzionale ai capi di istituto, come risorsa di valorizzazione e di riconoscimento, *in primis*, della funzione docente e come garanzia dei diritti degli utenti.

In un moderno servizio pubblico, tutte e due queste esigenze, di specificità ed autonomia professionale delle varie componenti del comparto scuola, non sono in conflitto ma interdipendenti.

Da un criterio corporativo di « solidarietà » tutta interna al comparto ed appiattita sui ruoli impegatizi, si passa al sostegno di professionalità « aperte » al confronto ed alla verifica della domanda di formazione dei cittadini.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il comparto scuola, come definito ai sensi del regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993, n. 593, e tenuto conto della sua dimensione quantitativa e della specificità delle varie figure professionali, é distinto in tre aree separate di contrattazione:

a) area della docenza;

b) area del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario;

c) area dei capi di istituto.

ART. 2.

1. I contratti collettivi nazionali delle aree di cui all'articolo 1 della presente legge, sono stipulati dall'Agenzia di cui all'articolo 50 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 17 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, per la parte pubblica e, per la parte sindacale, dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nell'ambito delle rispettive aree separate di contrattazione.