

LA PROPOSTA DI LEGGE APREA PER L'AUTOGOVERNO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E LA RIFORMA DELLO STATO GIURIDICO DEI DOCENTI: PROVE DI RIVOLUZIONE

(I – A volte ritornano. II – I contenuti della proposta. III – Notazioni di contesto. IV – Considerazioni critiche)

- di Francesco Nuzzaci -

I – Nel mentre il neoministro dell'istruzione, università e ricerca Mariastella Gelmini restava silente, nell'ancor fresca temperatura primaverile, impegnata nella stesura delle linee programmatiche del proprio dicastero, l'onorevole Aprea presentava il 12 maggio 2008 una sua proposta di legge, prontamente assegnata in sede referente alla commissione istruzione e cultura della camera dei deputati, recante «Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti». Una materia più che sufficiente per un programma di legislatura, ha subito ironizzato Francesco Scrima, segretario generale della cisl-scuola; per intanto chiedendosi se si trattasse di un'anticipazione della politica di governo oppure di un'iniziativa parallela ed in concorrenza, sentenziando infine come fosse da considerarsi intempestiva ed inopportuna nel metodo, inaccettabile e da contrastare nel merito. E' la replica di un copione consunto, frutto di una collaudata supponenza, di un'indisponente protervia, di un irritante atteggiamento di aristocratica sufficienza, appena malcelati dalla clausola di stile nel momento in cui, magnanimamente, si concedeva il «rispetto della sovranità del parlamento e del potere di proposta dei parlamentari». Comunque un passo in avanti, in confronto a vere e proprie diffide rivolte da sempre, in analoghe circostanze, ai rappresentanti del popolo sovrano a non impicciarsi di materie non di propria competenza, perché esclusivo affare della contrattazione sindacale (sic!). Ma la vera novità è che l'invito alla mobilitazione, sono trascorsi oltre due mesi, questa volta sembra essere evaporato nel nulla, nonostante che il generale clima politico, inizialmente un po' mieloso, negli ultimi tempi si sia decisamente radicalizzato.

Non è nuova la proposta di legge Aprea, essa riproponendo contenuti e terminologia presenti in precedenti consimili tentativi sinora andati a vuoto, e sui quali ci siamo intrattenuti con una certa analiticità. Benché qualcuno dubiti (teme o auspica?) della possibilità di un buon fine della

medesima, purtuttavia riteniamo di doverla esplorare con un non minore impegno, nel profondo convincimento che se la stessa dovesse andare in porto, sperabilmente con alcuni correttivi ed opportune puntualizzazioni, realizzerà nel sistema scolastico una svolta epocale, ancorché abbisognevole di tempi forse più lunghi di una legislatura per potersi compiutamente materializzare. Perciò non potremo essere schematici. La proposta dovrà essere doviziosamente illustrata e le inerenti argomentazioni dovranno necessariamente essere comprovate per non risolversi in affermazioni apodittiche. Da qui la scelta di ordinare l'apparato delle note alla fine della trattazione, quasi in un testo parallelo, anziché a piè pagina. Ciò consentirà una maggiore fluidità del discorso e, ad un tempo, una più appropriata collocazione ai richiami normativi e dottrinali, nonché a personali considerazioni, talvolta a divagazioni, in misura più distesa, fornendo al lettore la possibilità di operare eventuali riscontri ed approfondimenti senza deviare l'attenzione dall'oggetto principale.

II – Sono 22 articoli, suddivisi in tre capi e accompagnati da una corposa relazione introduttiva. In premessa si ricordano i numerosi fallimenti di tutti i progetti di legge presentati nelle ultime tre legislature sulla riforma degli organi di governo delle istituzioni scolastiche, pure ravvisata idonea a rendere pienamente agibile la loro autonomia funzionale nel più ampio quadro della riforma delle pubbliche amministrazioni e in armonia con i principi rivenienti dal modificato titolo quinto della seconda parte della costituzione. Una riforma non più rinviabile, perché si tratta di superare, senza ulteriori indugi, l'iper-regolazione dello stato, il mero formalismo delle procedure, un'anacronistica concezione autarchica dell'organizzazione, pratiche burocratiche del ruolo dei docenti, non in grado di valorizzarne compiutamente l'autonomia e le responsabilità professionali.

Di guisa che devono essere riconfigurati l'assetto e le funzioni dei tradizionali organi collegiali, nel prendersi atto come la loro originaria missione – strumenti di partecipazione democratica nella gestione della scuola quale comunità interagente con la più vasta comunità sociale e civica – è stata da subito e progressivamente esautorata dall'eccessivo formalismo centralistico, dalla limitatezza

delle risorse, dall'indeterminatezza e confusione delle responsabilità, sino a una deriva amministrativistica, ad un tempo declinata in chiave di esasperata autoreferenzialità e soffocante l'iniziativa delle scuole e la stessa attività dei docenti (1). Laddove adesso i suddetti organi devono rinforzare l'autonomia organizzativa della scuola, ma contemporaneamente aprirla all'apporto di risorse esterne, sia di esperti che di rappresentanti degli enti locali e, latamente, dei singoli territori. Nello specifico, il collegio dei docenti dovrà dotarsi di un'autoregolazione interna di tipo professionale per valorizzare la libertà d'insegnamento e il lavoro degli insegnanti, sgravati da impropri vincoli esterni e di tipo burocratico. Nel mentre l'altro organo collegiale – il consiglio di amministrazione, subentrante all'attuale consiglio di circolo/istituto – necessita di una regolazione, essenziale, da parte dello stato, in quanto le scuole ne usano le risorse finanziarie, ma con assegnazione al regolamento interno di tutte le materie da risolvere a livello di istituto, in tal modo determinandosi un modello dinamico, di migliore adattamento sia alle molteplici situazioni locali, sia alla loro evoluzione organizzativa e didattica. Le scuole potranno trasformarsi in fondazioni e avere *partner* pubblici e privati in grado di sostenerle, disposti ad entrare negli organi di governo contribuendo ad innalzare gli *standard* di competenza dei singoli studenti e di qualità complessiva dell'istituzione scolastica, in un quadro di dimagrimento dello stato, ora chiamato ad un'azione più di guida e di controllo e non di gestione (*from provider to commissioner*), e conseguente più accentuata libertà di scelta delle famiglie, determinanti nella riallocazione delle risorse finanziarie destinate all'istruzione, secondo il principio che le risorse governative seguono l'alunno (*fair funding follows the pupil*), affermato già nell'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani (2).

Devesi constatare che – si sottolinea nella relazione di accompagnamento – l'istruzione come funzione propria e coincidente con un servizio esclusivamente statale, se pure ha prodotto effetti positivi come la scolarizzazione di massa, oggi appare sempre più una «gabbia» limitante le opportunità da offrire ai nostri giovani e la libertà di scelta in campo educativo (3). Da qui il rafforzamento della partecipazione degli utenti e, in senso ampio, degli *stakeholder*, destinatari di

un apprezzamento del servizio (di riflesso, con obbligo di rendicontazione professionale e sociale in capo ai soggetti erogatori) e purtuttavia vincolati alle responsabilità che si assumono. Ma nondimeno – secondo una coerente logica di sistema – rafforzamento e piena valorizzazione dell'autonomia professionale dei dirigenti (esclusivi titolari del potere di gestione e responsabili in ordine ai risultati) e dei docenti, le cui prestazioni professionali – in riferimento alle norme generali e agli standard definiti a livello nazionale, sulla scorta di un'intelaiatura parimenti essenziale e cogente – fondano la finalità della scuola.

In ragione di ciò la proposta di legge dedica all'incirca metà dell'articolato (quasi l'intero capo III, artt. 12-22, *infra*) allo stato giuridico, alle modalità di formazione iniziale e al reclutamento dei docenti, partendo dal presupposto che l'insegnante non è un soggetto perfettamente fungibile ad ogni trasformazione culturale, normativa e organizzativa della scuola, bensì l'elemento costitutivo, soprattutto quando il sistema in cui esso opera si avvia a rapidi e continui cambiamenti. In effetti, a dieci anni dall'introduzione nell'ordinamento giuridico dell'autonomia scolastica, non si è ancora riusciti a modificare un reclutamento tuttora fondato sul vecchio sistema dei concorsi e (più ancora) delle sanatorie, non si è riscritto uno stato giuridico coerente con il nuovo paradigma organizzativo e didattico delle scuole, non si è data pertinenza alle competenze richieste con il trasferimento alle scuole di nuovi poteri e funzioni tecniche, organizzative e didattiche: ciò è avvenuto esclusivamente per le figure del dirigente scolastico e del direttore dei servizi generali e amministrativi (4), creandosi un oggettivo squilibrio e un'asimmetria tra le finalità educative della scuola e il suo funzionamento amministrativo.

Sino agli anni novanta del secolo scorso l'insegnante è stato equiparato a tutti i pubblici dipendenti dello stato (5), salve le disposizioni specifiche concernenti il suo stato giuridico (6), ma di carattere sostanzialmente impiegatizio, peraltro rafforzato dalla successiva contrattualizzazione del rapporto di lavoro, avviato con la legge 421/92, piuttosto invasiva del campo riservato alla legge e ai principi generali della professione (7). Ovvero, l'autogoverno della professione, la valutazione, gli standard della prestazione, il codice deontologico, la carriera, la formazione iniziale e in servizio sono

rimaste come «residui» di un'azione normativa tutta squilibrata sul lato contrattuale, senza alcun vincolo, nel silenzio e nell'inerzia del legislatore. L'impoverimento del profilo professionale della docenza ha trovato un riscontro indiretto nell'istituzione di una dirigenza scolastica di tipo amministrativo più che di *leadership* educativa, quasi in polemica con la funzione docente e non naturale sviluppo di una carriera; per cui oggi il dirigente scolastico appartiene per profilo, per trattamento economico, per modalità di reclutamento e per funzioni più alla carriera burocratico-amministrativa e meno a quella di tipo educativo e didattico (8). Di conseguenza le scuole restano prive di una vera e propria *leadership*: un vuoto non più colmabile né dalle «funzioni obiettivo», tutte elettive e provvisorie, né tanto meno dai collaboratori del dirigente, compreso il vice, scelto, *pour cause*, senza criteri di competenza e di merito professionale. Ambedue le soluzioni sono un surrogato della carriera docente, abbisognevole, invece, di essere fondata essenzialmente su *standard*, valutazione, sviluppo, professionalità, specializzazione e responsabilità per i risultati. La massificazione della docenza e il suo annegamento nell'indistinto «personale della scuola», ausiliari compresi, oltre a disattendere un'espressa previsione legale di segno contrario – art. 21, comma 17, l. 59/97 – ha avuto come conseguenza quella vera e propria «anomalia» organizzativa costituita dall'istituzione della rappresentanza sindacale unitaria (R.S.U.) eletta in ogni singola scuola, nella quale l'insegnante può essere rappresentato da operatori e da lavoratori che nulla hanno a che fare con la sua professione, chiamati a definire per via pattizia aspetti specifici dell'attività professionale docente dei quali non hanno conoscenza e competenza alcuna. Resta comunque la contraddizione di un organismo negoziale in un contesto organizzativo privo di autonomia o discrezionalità contrattuale e gestionale con riguardo al personale, poiché il consiglio della scuola, ovvero il dirigente scolastico, non hanno il potere di assumerlo o di licenziarlo; contesto organizzativo, per contro, regolato da norme amministrative per quanto attiene alla gestione del bilancio, dell'organico e del governo del citato personale; tuttora accentrato. Occorre pertanto che la legge, nell'attuare il principio costituzionale della libertà d'insegnamento, definisca un complessivo «stato giuridico», includente: l'identificazione e la fisionomia della funzione docente; i contenuti e i limiti

della libertà d'insegnamento; le procedure di reclutamento e la carriera, le cause e le modalità di cessazione del lavoro; le relazioni con l'istituto scolastico, con gli organi collegiali, con il dirigente scolastico, con gli organi ministeriali e degli altri enti pubblici; gli organismi rappresentativi della funzione docente; le modalità e le procedure per la valutazione e il controllo dell'attività dei docenti. Qui non può esserci spazio per la disciplina negoziale, trattandosi di materia indisponibile, come chiarito dalla corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2005 (9) nel punto in cui la legge statale può ben disciplinare profili professionali in quanto attinenti all'organizzazione amministrativa dello stato, pertanto non assorbibili nella nozione di «rapporto di lavoro», che comunque – secondo i principi – può pur sempre essere riassunto dal legislatore (10).

Partendo da questi presupposti la proposta di legge in esame contempla:

- 1) uno stato giuridico essenziale affermando i valori e i principi, a partire da quelli contenuti nella costituzione (11), su cui fondare la professione dell'insegnante a tutti i livelli, in tutte le istituzioni scolastiche e formative;
- 2) una carriera strutturata su tre livelli – di docente iniziale, ordinario, esperto – nonché un'articolazione del ruolo idoneo a garantire alle istituzioni scolastiche e formative professionalità differenziate e sostenute da adeguate competenze specifiche, certificate, stabili e valutate;
- 3) l'istituzione della figura del «vicedirigente delle istituzioni scolastiche e formative»;
- 4) un organismo di valutazione professionale a garanzia «dinamica» dello sviluppo della professione e in grado di escludere, con i mezzi e con le tutele opportuni, chi non può essere definito insegnante;
- 5) un contratto snello, per le materie sue proprie, non incidenti sulle competenze professionali e sulla carriera: in particolare orario, retribuzione, mobilità ed altri istituti tipicamente lavoristici, previa definizione di un'area contrattuale autonoma, distinta da quella del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Passando ora in rapida rassegna l'articolato, l'intero primo capo (artt. 1-10) si occupa degli organi di governo delle singole istituzioni scolastiche, dettando apposite «norme generali sull'istruzione» ex art. 117, secondo comma, lettera *n*, cost., vevoli anche – con gli opportuni adattamenti – per le scuole paritarie nonché per le istituzioni formative, in termini di «livelli essenziali delle prestazioni» (lettera *m*, art. cit.) qualora la materia regolata sia suscettibile di incidere le competenze legislative esclusive delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Al governo delle istituzioni scolastiche concorrono il dirigente scolastico (le cui funzioni sono quelle previste dalle attuali disposizioni legislative, che restano ferme: il punto si dovrà riprendere più avanti), i docenti, i genitori, gli alunni, i rappresentanti degli enti locali, i rappresentanti delle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi: secondo le modalità e le rispettive competenze specificate nei successivi articoli.

Salvo i vincoli (pochi, elastici, essenziali) posti dalla legge per esigenze di sistema, le istituzioni scolastiche, nella loro autonomia, costituiscono i loro organi di governo e ne disciplinano il funzionamento, comunque garantendo e valorizzando la partecipazione delle famiglie e degli studenti nell'esercizio dei diritti di riunione e di associazione, con l'istituzione di appositi organi.

Per quanto di pertinenza, tutti gli organi di governo concorrono alla definizione degli obiettivi educativi e formativi, attraverso percorsi articolati e flessibili coerenti con le indicazioni nazionali e trovanti compiuta espressione nel piano dell'offerta formativa. Piano coerente con le prevalenti richieste delle famiglie e comprensivo delle diverse opzioni eventualmente espresse dai singoli o da gruppi di insegnanti nell'ambito della libertà d'insegnamento; impegnato a valorizzare il diritto all'apprendimento e alla partecipazione degli alunni alla vita della scuola, la libertà di scelta dei genitori, il patto educativo tra famiglie e docenti e tra istituzione scolastica e territorio (12).

Gli organi di governo obbligatori sono, nello specifico, il dirigente scolastico, esercitante le funzioni di cui all'art. 25, d.lgs. 165/01 (sinteticamente: gestione unitaria dell'istituzione – in forza del principio generale della distinzione tra funzioni di gestione e di indirizzo/programmazione – legale rappresentanza della medesima, responsabilità personale e diretta della gestione delle risorse

umane, finanziarie, strumentali e dei risultati del servizio), il consiglio di amministrazione, il collegio dei docenti, gli organi di valutazione collegiale degli alunni, il nucleo di valutazione.

Il consiglio di amministrazione è composto da un numero di membri non superiore a undici, ivi compreso il dirigente scolastico, unico membro di diritto, presidente; mentre le tradizionali rappresentanze dei docenti, dei genitori e degli studenti negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado sono determinate secondo una disciplina rimessa al regolamento interno, deputato a definire altresì le modalità di designazione dei membri degli enti locali tenuti per legge alla fornitura dei locali scolastici, criteri di scelta degli esperti esterni responsabili di particolari servizi e/o progetti, le modalità di partecipazione dei diversi partner pubblici e privati qualora l'istituzione scolastica intenda trasformarsi in fondazione. Alle riunioni partecipa anche il DSGA, senza diritto di voto per le delibere riguardanti il programma annuale delle attività, del pari a ciò che avviene per gli studenti membri minorenni. Dura in carica tre anni scolastici e ha compiti di indirizzo generale dell'attività di istruzione scolastica (c.d. funzioni politiche), nei limiti delle disponibilità di bilancio e nel rispetto delle scelte didattiche affidate al collegio dei docenti. Su proposta del dirigente scolastico, oltre alla deliberazione del suo regolamento interno e del regolamento d'istituto, approva il piano dell'offerta formativa e il programma annuale, costituente, com'è noto, lo strumento della sua realizzazione, infine nomina i docenti esperti e i membri esterni del nucleo di valutazione (*infra*).

Il collegio dei docenti viene rivisitato come organo di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative, in particolare provvedendo esso all'elaborazione del piano dell'offerta formativa. Si caratterizza, pertanto, come organo tecnico-professionale, secondo le coordinate rinvenibili nella normativa susseguente al nuovo assetto autonomistico del sistema scolastico (sintetizzato nel d.p.r. 275/99, regolamento dell'autonomia, cit.), depurato di impropri compiti di tutela para-sindacale e di una sorta di «coogestione» di tutti quei profili amministrativi – ora di competenza esclusiva del dirigente scolastico – gli uni e gli altri tuttora formalmente figuranti nell'art. 7 e seguenti del d.lgs. 297/94 (testo unico delle norme legislative in

materia di istruzione) (13). Per un suo funzionamento più snello e soprattutto più proficuo deve obbligatoriamente articolarsi in dipartimenti disciplinari, presieduti da un docente coordinatore, ovvero in ulteriori forme organizzative definite dal collegio stesso e recepite nel regolamento d'istituto.

Lo stesso regolamento d'istituto formalizza le modalità con cui 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 periodi di studio.

Ciascuna istituzione scolastica deve infine costituire un proprio nucleo di valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità del servizio scolastico, in raccordo con i servizi di valutazione di competenza regionale (è una novità), con il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché con il distinto istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI, ex d.lgs. 286/04 e successive modificazioni). E' composto da docenti esperti (*infra*) e da non più di due membri esterni, secondo le modalità precisate nel regolamento d'istituto, il quale ne prevede anche il compenso.

Il capo II della proposta di legge, nell'unico articolo di cui si compone (il n.11), rimette a un decreto del presidente del consiglio dei ministri, sulla base di accordi da concludere in sede di conferenza unificata ex art. 8, d.lgs. 281/97 (14), le modalità e i tempi per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessari per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni e agli enti locali nell'ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione, ai sensi degli articoli 117 e 118 della costituzione. All'atto del suddetto trasferimento ogni singola regione o provincia autonoma attribuisce le risorse finanziarie pubbliche disponibili alle istituzioni scolastiche accreditate, secondo il criterio principale della «quota capitaria», individuata in base al numero effettivo degli alunni iscritti a ogni istituzione scolastica, tenendo conto del costo medio per alunno, calcolato in relazione al contesto territoriale, 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. (15).

Il capo III, articoli 12-22, come già accennato, detta disposizioni sullo stato giuridico, sulle modalità di formazione iniziale, sul reclutamento dei docenti, in buona parte attinte dal decreto legislativo morattiano n. 227/05 («Norme generali in materia di formazione dei docenti per l'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'art. 5, legge 28 marzo 2003, n. 53»), poi abrogato, unitamente alla sua fonte primaria menzionata in parentesi, dall'art. 2, comma 416, legge 24/12/2007, n. 244 (finanziaria 2008), ma rimasto privo di seguito per fine anticipata della legislatura (16).

In apertura è enfatizzato l'impegno dell'intera repubblica, nelle sue diverse espressioni, a riconoscere e valorizzare la professione dell'insegnante: attraverso una formazione specifica iniziale e continua, un efficace sistema di reclutamento, uno sviluppo di carriera e retributivo per merito. Circa le caratterizzazioni della funzione docente e i suoi elementi costitutivi, vengono, anche qui, sostanzialmente richiamate le pregresse previsioni legislative e contrattuali (cfr. in particolare gli artt. 1, 2 e 395, t.u. 297/94; il d.p.r. 275/99 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli artt. 26 e 27 del contratto nazionale di lavoro del personale della scuola, sottoscritto il 29 novembre 2007), ma con alcune specificazioni e sottolineature di non poco rilievo, quali il perseguimento, per **ogni** allievo, di idonei e certificati livelli di competenza culturale, tecnica, scientifica e professionale, costituenti l'oggetto della **specificità responsabilità professionale** del docente, nonché la puntualizzazione che le tradizionali libertà d'insegnamento e autonomia professionale sono garantite in quanto **strumentali** alla qualità e all'efficacia della prestazione professionale di istruzione e formazione, contemplanti, doverosamente, sì libertà di scelta dei contenuti e delle metodologie didattiche, ma nel rispetto (e nella coerenza) degli obiettivi generali del processo formativo e del piano dell'offerta formativa elaborato dal collegio dei docenti (17).

Per quanto attiene ai percorsi di formazione iniziale, dopo una (qualsivoglia?) laurea triennale ovvero il diploma accademico di primo livello nell'alta formazione artistica-musicale-coreutica,

occorrerà frequentare i corsi di laurea magistrale o i corsi accademici di secondo livello, finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari (per l'insegnamento nel settore secondario assorbono l'80% del monte ore dell'intero curriculum formativo), nonché pedagogiche, didattiche, organizzative, relazionali e comunicative (sempre per l'insegnamento nel settore secondario non possono impegnare più del 25% del pacchetto formativo). I percorsi di formazione iniziale prevedono attività di tirocinio presso le istituzioni scolastiche (oggetto di valutazione), attività concernenti l'integrazione scolastica dei diversamente abili, frequenza di *stage* anche all'estero. In ogni caso essi ricadono nell'esclusiva responsabilità delle istituzioni accademiche, singole o consorziate, una volta che con atti regolamentari il MIUR avrà definito l'intero dispositivo afferente alle classi di abilitazione, alle attività didattiche (comprendenti laboratori e del menzionato tirocinio), ai relativi ambiti disciplinari e ai connessi crediti distinti per settori scientifico-disciplinari, al profilo formativo e professionale del docente.

Conseguiti la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello, bisognerà sottoporsi ad un esame di stato abilitante, quale titolo all'iscrizione, sulla base del voto attribuito, in un apposito albo istituito presso ogni ufficio scolastico regionale, tenuto dagli organismi tecnici rappresentativi regionali (*infra*) e distinto per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per ciascuna classe di abilitazione per il settore secondario. Segue, secondo l'ordine di graduatoria, il contratto di inserimento formativo al lavoro per un anno di applicazione presso le istituzioni scolastiche, disciplinato dalle norme contrattuali in materia di rapporto di lavoro a tempo determinato nel comparto scuola. I docenti operano sotto l'assistenza di un collega tutor nelle attività di insegnamento e funzionali all'insegnamento e nel contempo svolgono attività formative connesse all'esperienza didattica in corso, coordinate dall'università sulla base delle indicazioni del tutor (cui spetta un compenso determinato in sede contrattuale). Al termine il docente è sottoposto al giudizio del comitato di valutazione dell'istituto: se positivo si conclude con l'attribuzione di un punteggio, se negativo con la possibilità di ripetere l'anno di applicazione per una sola volta.

Laurea magistrale (o diploma di secondo livello rilasciato dall'alta formazione artistica-musicale-coreutica), possesso dell'abilitazione all'insegnamento (con votazione finale), attestato di iscrizione nell'albo regionale, valutazione positiva (con l'attribuzione di un punteggio) dell'anno di applicazione costituiscono, congiuntamente, «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. E finalmente, se tutto va bene, l'agognato ruolo!

Ruolo il cui sviluppo è dinamico, articolato nei tre distinti livelli di docente iniziale, docente ordinario e docente esperto, non implicanti sovraordinazione gerarchica, cui corrisponde un differenziato riconoscimento giuridico ed economico della professionalità maturata, definito nella contrattazione collettiva, unitamente alla progressione economica di anzianità con cadenza biennale e all'interno di ciascun livello professionale.

Sulla base dei contingenti definiti con decreto del MIUR, di concerto con il ministero dell'economia e delle finanze, l'avanzamento dal livello di docente iniziale a quello di docente ordinario avviene a domanda (possono partecipare sia i docenti interni, sia quelli provenienti da altre istituzioni scolastiche) a seguito di selezione per soli titoli (crediti formativi posseduti, titoli professionali certificati) effettuata da apposite commissioni istituite con regolamento ministeriale (previa intesa in sede di conferenza stato-regioni e province autonome per quanto riguarda le istituzioni formative), tenuto conto dell'attività di valutazione effettuata dalla commissione di valutazione d'istituto, presieduta dal dirigente dell'istituzione scolastica o formativa e composta da tre docenti esperti interni eletti e da un rappresentante dell'organismo tecnico regionale (*infra*), che avrà considerato e apprezzato: l'efficacia dell'azione didattica e formativa del docente, il suo impegno professionale nella progettazione e nell'attuazione del piano dell'offerta formativa, il suo contributo fornito all'attività complessiva dell'istituzione scolastica o formativa, i titoli professionali acquisiti in servizio. Al docente ordinario possono essere conferiti non meglio specificati "ulteriori incarichi"

rispetto all'insegnamento, remunerati con specifiche retribuzioni aggiuntive nell'ambito delle risorse iscritte in un apposito fondo d'istituto.

Sempre nei limiti dei sopraccitati contingenti, l'avanzamento dal livello di docente ordinario a quello esperto avviene sempre a domanda, ma mediante formazione e concorso (una sorta di corso-concorso?) espletato a livello di reti di scuole e volto a verificare il possesso dei requisiti culturali e professionali dell'aspirante. Al docente esperto, oltre agli ulteriori e innominati incarichi poc'anzi menzionati, possono essere attribuite responsabilità circa le attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente degli altri docenti, il coordinamento di dipartimenti o di gruppi di progetto, la valutazione interna ed esterna, la collaborazione con il dirigente scolastico.

L'apice della carriera all'interno della funzione docente è costituito dalla specifica vicedirigenza delle istituzioni scolastiche (18). Vi accedono i docenti esperti tramite procedure concorsuali per titoli ed esami, indette dal MIUR a livello regionale e con cadenza periodica e al cui esito sono formate graduatorie di idoneità permanenti di livello provinciale per ogni ordine e grado di istituzioni scolastiche. Il vicedirigente, esonerabile dall'insegnamento, svolge attività di collaborazione diretta con il dirigente, secondo le indicazioni di quest'ultimo, ed è tenuto al pieno rispetto dell'indirizzo organizzativo dell'istituzione scolastica. Sostituisce a tutti gli effetti il dirigente assente o impedito e in ciò, unitamente alle funzioni delegategli (mai comunque atti di gestione di natura discrezionale e atti conclusivi di procedimenti amministrativi), è sovraordinato gerarchicamente ai docenti.

Gli articoli 19, 20 e 21 trattano, rispettivamente, dell'associazionismo professionale e dei già cennati organismi tecnici rappresentativi.

L'associazionismo professionale costituisce libera espressione della professionalità docente e può svolgersi all'esterno e all'interno delle istituzioni scolastiche e formative, le quali ne favoriscono la presenza e l'attività e ne tutelano la possibilità di comunicazione anche attraverso appositi spazi. Esso può articolarsi a livello nazionale e regionale. Le associazioni professionali accreditate sono

consultate in merito alla didattica e alla formazione iniziale e permanente dei docenti e in generale valorizzate nelle loro funzioni propositive.

Gli organismi tecnici rappresentativi della funzione docente sono istituiti e strutturati in un organismo nazionale e in organismi regionali. Hanno autonomia organizzativa e finanziaria e sono composti in modo da assicurare un'adeguata rappresentanza elettiva dei docenti interessati, con una parte minoritaria designata dalle associazioni professionali di cui sopra e dalle università. Il fine è quello di garantire l'autonomia professionale, la responsabilità e la partecipazione dei docenti delle istituzioni scolastiche e formative alle decisioni sul sistema educativo di istruzione e formazione. Nello specifico, provvedono alla tenuta degli albi regionali; formulano proposte sui criteri da seguire per la formazione iniziale, per l'abilitazione, per l'individuazione degli *standard* professionali dei docenti; redigono e aggiornano il codice deontologico; non da ultimo, esercitano potestà disciplinari sugli iscritti negli albi regionali, in distinte commissioni per i vari ordini e gradi di scuola e per l'istruzione e la formazione professionale. Accanto a queste incisive competenze vi è la formulazione di proposte e di pareri obbligatori in merito alla determinazione degli obiettivi, dei criteri di valutazione e dei mezzi per il conseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione e di formazione, nonché alle tecniche e alle procedure di reclutamento dei docenti; infine la formulazione di pareri e di proposte in materie attribuite all'organismo tecnico rappresentativo nazionale per quanto riguarda l'ambito di relativa competenza.

L'ultimo articolo della proposta di legge, il 22, è rubricato «Contrattazione, area contrattuale autonoma e rappresentanza regionale sindacale unitaria d'area».

Per salvaguardare l'autonomia della professione docente e la libertà d'insegnamento è istituita l'area contrattuale della professione docente come articolazione autonoma del comparto scuola. Le materie riservate alla contrattazione nazionale e integrativa sono individuate secondo criteri di **essenzialità** e di **compatibilità** con i principi presenti nella proposta di legge. In relazione a ciò è istituita la rappresentanza regionale sindacale unitaria d'area, composta esclusivamente da **rappresentanti sindacali** dell'area dei docenti. Dal tenore letterale della disposizione dovrebbe

dedursi che trattasi di organismo rappresentativo di secondo livello, quindi designato e non eletto dalla base. Ma il richiamo dell'art. 43, commi 3 e seguenti del d.lgs. 165/01 e dell'accordo quadro del 7 agosto 1998 sembra contrastare con questa chiave di lettura, in aggiunta al fatto che nulla è detto, al riguardo, per il restante personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola.

E poi l'inciso finale, quasi nascosto: «conseguentemente» è soppressa la rappresentanza sindacale unitaria dell'istituzione scolastica; quello più «esplosivo»: anche qui, per i soli docenti o anche – per logica di sistema desumibile dai principi della proposta di legge di cui si discorre – per gli ATA? Dovremo riparlarne.

III – Per ridare slancio, efficacia e autorevolezza alla scuola italiana l'on. Aprea brucia tutte le tappe, prospettando soluzioni frettolose, semplicistiche e riduttive rispetto alle pur indiscusse criticità che la connotano. E' il giudizio, negativo nel merito ma sorprendentemente sobrio nei toni e pacato nelle argomentazioni, del segretario generale della c.g.i.l. scuola, nel mentre in precedenti analoghe circostanze aveva sparato a palle incatenate, chiudendo ogni forma di dialogo e attestandosi su posizioni di radicale contrapposizione (19). I rilievi del dirigente sindacale emiliano non possono dirsi, lo si vedrà, destituiti di ogni fondamento, ma siamo altrettanto convinti che la proposta di legge in commento non può essere sbrigativamente liquidata nei termini poc'anzi significati, ovvero diluita (e rinviata) sui consueti tempi biblici dei «confronti approfonditi» e delle «ampie e democratiche condivisioni», brillanti ma abusate formule linguistiche con cui non solo il sistema scolastico, ma l'intero paese sono stati condotti alla deriva (20). Perché, e per intanto, l'iniziativa della parlamentare del Popolo della Libertà non è affatto nuova, e neanche estemporanea, piuttosto radicantesi, come accennato, in due proposte di legge risalenti (21) e susseguenti alle riflessioni che, almeno negli ultimi dieci anni, hanno impegnato studiosi e associazioni professionali (22), ovviamente estranei alla cerchia delle centrali sindacali aduse ad esercitare il collaudato potere di veto in difesa delle proprie rendite di posizione ancorché non

legittimate dalla legge (23), e neppure dal consenso di chi dichiarano (e pretendono) di rappresentare (24).

A suo tempo ci siamo intrattenuti sulla materia ora qui riproposta, con argomentazioni da richiamare per linee essenziali nei loro tratti di attualità, rivisitate alla luce delle novità nel frattempo maturate (25). Ricordiamo che la proposta di legge Santulli *et alia*, quasi contestualmente a quella dell'on. Angela Napoli, poi integrata a distanza di otto mesi, mirava a sviluppare con coerenza i punti programmatici dell'allora ministro Moratti, illustrati nella relazione al parlamento il 18 luglio 2001 all'atto del suo insediamento, laddove ebbe a stigmatizzare la persistenza di un modello di lavoro docente di natura impiegatizia e non professionale, proclamando la necessità di investimenti concentrati sulla «definizione di articolazioni delle funzioni che si concretizzano nel riconoscimento di un diverso impiego professionale sia rispetto al tempo di lavoro sia in relazione all'arricchimento del profilo e relativi riconoscimenti economici ... [anche attraverso la previsione] ... di uno specifico ambito contrattuale».

Mette poi contro menzionare, tra i tanti presentati alla camera in sede di approvazione della legge 53/03, un ordine del giorno accolto dal governo.

Dopo aver premesso che la riforma ordinamentale appena approvata difficilmente prender corpo senza una rivisitazione della condizione «giuridica» e professionale degli insegnanti, l'o.d.g. affermava che la tutela costituzionale sia della libertà d'insegnamento sia del diritto all'istruzione imponeva la definizione legislativa di uno specifico stato giuridico degli insegnanti.

Quindi impegnava il governo a:

- definire le caratteristiche generali attraverso cui si esplica la funzione docente quale funzione professionale dei sistemi pubblici di istruzione e formazione;
- diversificare ed articolare la funzione docente, anche in rapporto ai nuovi compiti necessari alla piena realizzazione dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo delle istituzioni scolastiche;

- individuare specifiche modalità di verifica e di valutazione delle prestazioni collegate alla valorizzazione professionale. (26)

I propositi della volitiva manager meneghina, temporanea inquilina di Viale Trastevere, però non ebbero seguito, osteggiati dalle centrali sindacali (27) e dalla sinistra radicale, ma sostanzialmente falliti per un consapevole disegno politico dell'intero governo di centro-destra e dello stesso ministro, nel cui immaginario la scuola pubblica era (è) un molle corpaccione irrimediabile, inefficiente divoratore di risorse, meritevole di essere abbandonato ad una lenta consunzione; in fin dei conti risultando conveniente stipulare tacitamente con il sindacato un *pactum sceleris*: lasciarlo padrone assoluto del personale in cambio di stipendi bassi, uguali per tutti, appiattiti sulla più avvilente uniformità a stigma di un'indifferenziata e fungibile massa impiegatizia, in compenso mantenuta al riparo da ogni forma (o simulacro) di valutazione e quindi dal rischio di dover dar conto delle proprie prestazioni.

Sicché le citate proposte di legge, pur presentate da deputati della maggioranza, prive del sostegno parlamentare e governativo, vennero abbandonate al loro destino dissolvendosi con la fine della legislatura, unitamente alla generale riforma degli organi collegiali della scuola, che pure sembrava in dirittura di arrivo dopo la faticosa messa a punto di un disegno di legge unificato, *bipartisan*, il 28 febbraio 2002. Appena scalfita dalle critiche – sempre delle associazioni sindacali e della sinistra radicale – di essere poco democratica e molto tecnocratica, immagine dell'abborrita scuola-azienda, fu lasciata cadere, anche qui, dal disinteresse del governo e dal silenzio del suo ministro dell'istruzione.

Naturalmente, ben poco c'era da attendersi, al riguardo, dalla breve parentesi di Fioroni, costretto ad una politica del «cacciavite» per l'impossibilità di attuare un programma confuso, sovrabbondante, contraddittorio, scritto a più mani da una maggioranza (solo nei numeri e piuttosto risicati) eterogenea, adusa a distinguersi su tutto pur di guadagnare visibilità.

Ma ora il contesto è ben diverso.

Lo *tsunami* del 13 aprile ha spazzato via partiti pur di nobili tradizioni e partitini unipersonali e il popolo sovrano ha decretato l'espulsione dal parlamento della variopinta sinistra radicale, consegnando ad un'ampia, omogenea maggioranza di centro-destra il governo del paese, ma nel contempo legittimando una coesa e non meno consistente opposizione che in campagna elettorale aveva assunto una caratterizzazione pragmatica, depurata da ogni cascama ideologico, dichiarando apertamente la disponibilità – quale che fosse stato l'esito delle urne – ad un confronto costruttivo con l'avversario politico, pur nella distinzione dei ruoli tra chi è legittimamente deputato a decidere e chi, altrettanto legittimamente, è chiamato a controllare: secondo i canoni di un moderno bipartitismo mite in un paese «normale», non più frazionato e perennemente rissoso, autoalimentato da contrapposizioni radicali nutrite da parole d'ordine datate e non di rado pretestuose.

Le stesse organizzazioni sindacali, private delle tradizionali sponde politiche non più presenti in parlamento, da tempo in caduta libera sul piano dell'autorevolezza e della credibilità, hanno assunto, nel complesso, posizioni moderate e aperte al dialogo istituzionale, dopo aver regolato i conti con le componenti più radicali nei rispettivi schieramenti. (28)

Nello specifico ambito qui trattato avevamo già avuto occasione di rilevare i segnali di un mutato clima politico (29). La scelta di affidare alla giovane sconosciuta ed «inesperta» Mariastella Gelmini la conduzione di un dicastero così complesso (che ora ricompatta scuola, università e ricerca, dopo lo spacchettamento operato dal precedente governo Prodi) anziché alla più collaudata e tecnicamente più preparata, la stessa Valentina Aprea (come molti si attendevano), ma politicamente compromessa nelle polemiche che hanno punteggiato la c.d. riforma Moratti, è oggettivamente un segnale di discontinuità con la deleteria logica del «punto e a capo»; un segnale di apertura dialogante all'opposta sponda parlamentare, accolto nel momento in cui l'incarico di ministro dell'istruzione e dell'università nel governo ombra presieduto da Walter Veltroni è stato conferito a Maria Pia Garavaglia e non all'ex viceministro della pubblica istruzione, l'antimorattiana Mariangela Bastico.

Mette conto poi rimarcare, soprattutto, come i contenuti della proposta di legge Aprea trovino più di un aggancio nel programma sulla scuola a suo tempo presentato dal Partito Democratico – essenziale, al pari di quello del Popolo della Libertà, quasi una sua fotocopia a giudizio di non pochi commentatori – e puntualizzato da due dei suoi massimi esperti in materia: Andrea Ranieri e la menzionata Bastico (30). Se i rapporti politici non si avveleneranno strada facendo (31), è ragionevole ipotizzare più di una convergenza dei contrapposti schieramenti, idonea ad iniettare nel sistema elementi di razionalità, cioè di misurabilità, di verificabilità, di incentivazione della qualità dei servizi, di obbligo di rendicontazione, con conseguente valorizzazione di tutte le professionalità coinvolte e della stessa utenza, chiamata a stipulare, e a rispettare, un patto di corresponsabilità. Convergenza suscettibile di arrestarsi solo se il governo volesse dilatare quel principio morattiano della personalizzazione (traducibile in un nucleo essenziale minimo comune a tutti gli alunni-studenti, con ampie differenziazioni, opzionali o obbligatorie, legate non tanto ai ritmi e alle caratteristiche di apprendimento, e di motivazione, dei singoli, bensì alle «prevalenti» scelte educative delle famiglie), contrapposto al principio dell'individualizzazione (obiettivi comuni a tutti, ma differenziazione delle modalità con cui raggiungerli); ovvero, e ancor più, volesse condurre alle estreme conseguenze un'idea di sussidiarietà, declinata in chiave individualistica anziché solidale, (e, per il vero, essa sembra da più parti fare capolino), intesa a comprimere la rilevanza del pubblico a livello marginale e di soccorso per chi proprio non ce la fa, per trasformare l'istruzione in un servizio a domanda individuale, da soddisfare sul mercato e secondo le regole del mercato.

Vi è poi da considerare che, mentre le precedenti proposte di legge costituirono l'iniziativa di deputati sì della maggioranza ma di secondo piano e a metà legislatura, come risposta e stimolo all'inerzia della Moratti e al disinteresse dello schieramento parlamentare di appartenenza, quella attuale è firmata dal mancato ministro dell'istruzione, è stata presentata ad inizio legislatura ed è stata già istruita dalla commissione parlamentare di cui la promotrice è nel frattempo divenuta presidente. Ancora, è una proposta risultante in perfetta sintonia con quella dell'on. Gelmini, rassegnata, qualche mese prima di diventare ministro, alla camera dei deputati il 5 febbraio 2008,

intitolata «Delega al governo per la promozione e l'attuazione del merito nella società, nell'economia e nella pubblica amministrazione» (32), e i cui contenuti, in parte *qua*, sono stati, per intanto, trasfusi nella recente relazione al parlamento sulle linee generali e programmatiche del dicastero per tutta la legislatura (33).

Ma non solo, in quanto è altresì coerente con il piano industriale sulla riforma delle pubbliche amministrazioni, messo a punto dal ministro della funzione pubblica Brunetta e centrato sulla valorizzazione del merito e in cui si parla di centralità della risorsa umana, delle sue competenze professionali da promuovere e remunerare (previa valutazione, a prescindere dalla mera anzianità nel ruolo), delle sue motivazioni (da sostenere), delle sue capacità relazionali e organizzative (da riconoscere e pubblicizzare, con criteri di piena trasparenza): il tutto da connettere alla *mission* di ogni pubblica amministrazione (scuola compresa) chiamata ad erogare servizi efficaci, efficienti, rendicontabili siccome sottoposti all'obbligato apprezzamento dei fruitori, poiché vengono impiegate risorse pubbliche finanziate dalla fiscalità generale e – ancora solo in minima parte – dagli utenti diretti. Una proposta, infine, in linea con le scelte sinora poste in essere dalle componenti liberal-rifformatrici occupanti posti-chiave nel governo: del citato Brunetta, di Giulio Tremonti (Economia) e di Maurizio Sacconi (Welfare).

IV – Illustrati i contenuti della proposta di legge e delineate le condizioni di contesto astrattamente idonee a realizzarne la traduzione in atti normativi dotati di effettività, è opportuno ora riprendere alcuni passaggi significativi dell'articolato, per sottoporli a un vaglio critico e prospettare quali, a nostro avviso, potrebbero essere gli interventi correttivi e/o integrativi.

L'analisi sarà condotta dal punto di vista non esclusivamente giuridico, dovendosi necessariamente incrociare con considerazioni politiche e senza escludere riferimenti di spicciola quotidianità.

Iniziando dal capo I, si noterà che la struttura portante degli organi di governo delle istituzioni scolastiche (e formative) è configurata direttamente dalla legge, in termini essenziali, con pochi ma precisi vincoli, siccome afferente alle «norme generali sull'istruzione» ex art. 117, lettera *n*), cost.,

ovvero ai «livelli essenziali delle prestazioni» (precedente lettera *m*)) nell'ampia accezione in precedenza significata, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, allorché i profili strutturali-organizzativi incrocino le competenze delle regioni e province autonome in materia di istruzione e formazione professionale. In virtù di questa copertura legislativa «forte» dovrebbero intendersi abrogate tutte le norme sistematizzate nel t.u. di cui al d. lgs. 297/94, citato, concernenti l'istituzione, la composizione, le competenze e il funzionamento – uniformemente, per l'intero territorio nazionale – di tutti gli organi collegiali incardinati in ogni istituzione scolastica (c.d. di primo livello), nonché quelli territoriali (34); gli uni e gli altri incompatibili con il nuovo sistema autonomistico ora facente perno sui singoli luoghi di progettazione e di erogazione di una prestazione di carattere squisitamente tecnico-professionale. Riterremo però auspicabile, sul punto, un'integrazione nella proposta di legge in commento per l'abrogazione secca dell'ingombrante, eterogenea e contraddittoria massa di disposizioni stratificatesi, per giustapposizione, lungo un arco temporale ultratrentennale. L'interprete – nella specie e prevalentemente le istituzioni scolastiche e formative, per quel che subito si dirà – sarebbe così sollevato da faticose e comunque precarie operazioni ermeneutiche circa la loro compatibilità con un assetto ora radicalmente rivisitato dalla congiunta opera del legislatore nazionale, che ne costruisce (e, giustamente, impone) lo «scheletro», e delle singole istituzioni scolastiche e formative, che lo rivestono (lo integrano, lo dettagliano, lo fisionomizzano) e lo rendono operante. Queste assumono ora – direttamente e robustamente legittimate dalla norma primaria, non più irretite nei lacci e laccioli di una miriade di risalenti disposizioni legislative e regolamentari – una forte autonomia «statutaria» nel dotarsi degli strumenti ravvisati idonei al loro governo, astrette solo dal vincolo istituzionale e proprio per poterlo al meglio perseguire e, correlativamente, risponderne: la progettazione e la realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire il loro successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di

migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento (art. 1, comma 2, d.p.r. 275/99 – regolamento dell'autonomia, cit.).

La scelta politica, qui sottesa, è chiara. Si salvaguarda l'originaria funzione degli organi collegiali, di crescita di virtù civiche, di educazione al confronto, di rispetto delle altrui opinioni; in generale, di uscita dall'autoreferenzialità tipica di una scuola centralistica, burocratica e formalistica; purché non ne subentri una ancor più ritenuta autosufficiente, nobilitata dagli sterili rituali di una partecipazione democratica assunta quale valore in sé (35), sciolta da ogni controllo e libera da condizionamenti esterni (36).

Adesso tale originaria funzione la si rende coerente (e stringente) con la *mission* della scuola dell'autonomia, orientata alla soddisfazione dei bisogni dell'utenza (in via diretta dello studente, in via mediata delle famiglie e dell'intera committenza sociale) in termini di determinati, e garantiti, standard formativi, con la previa attivazione di processi organizzativi capaci di governare il cambiamento, di porsi obiettivi e di conseguire risultati (37).

Non necessitando riproporre partitamente le competenze dei nuovi organi di governo delle istituzioni scolastiche innanzi illustrate, può dirsi, sinteticamente, che al consiglio di amministrazione, già consiglio d'istituto, vengono esplicitamente intestati i nuovi poteri già deducibili, con un'operazione ricognitiva, da disposizioni presenti nell'ordinamento, in particolare nel d.p.r. 275/99, regolamento dell'autonomia, e nel decreto interministeriale n. 44/01, contenente il regolamento amministrativo contabile delle scuole autonome, ma anche, per sottrazione, nell'art. 25 del d. lgs. 165/01 concernente le competenze del dirigente scolastico. Trattasi, dunque, di poteri di indirizzo dell'attività di istruzione scolastica, nei limiti delle disponibilità di bilancio e nel rispetto delle scelte didattiche definite dal collegio dei docenti, parimenti smagrito e, a un tempo, qualificato nei compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative (38); in particolare esso provvedendo all'elaborazione del piano dell'offerta formativa. I vincoli esterni sono sostanzialmente le indicazioni nazionali, per intanto quelle tuttora formalmente vigenti in attuazione della legge 53/03 (39), più volte richiamata, e successive modificazioni, che

devono trovare compiuta espressione nel piano dell'offerta formativa; nel mentre i vincoli interni afferiscono a quei contenuti obbligatori nell'altrimenti piena autonomia organizzativa: per il consiglio di amministrazione il regolamento concernente il proprio funzionamento, comprese le modalità di elezione, sostituzione e designazione dei suoi membri, le modalità di partecipazione di studenti e famiglie, la designazione dei responsabili dei servizi e dei progetti, la nomina dei docenti esperti e dei membri esterni nel nucleo di valutazione; per il collegio dei docenti la sua articolazione in dipartimenti disciplinari e nelle sedi di valutazione collegiale degli apprendimenti e delle certificazioni delle competenze, secondo le modalità e i tempi formalizzati nel citato regolamento d'istituto. Vengono dunque de-istituzionalizzati gli attuali consigli di classe, così come le attuali assemblee degli studenti e dei genitori in favore di forme (obbligatorie) di c.d. partecipazione (proposte, pareri, suggerimenti ...) più libere e più snelle, meglio calibrate, è da supporre, sulle peculiarità dei differenti luoghi.

Qualche profilo di criticità parrebbe investire la costituzione del nucleo di valutazione del funzionamento dell'istituto, cioè dell'efficienza, dell'efficacia e delle qualità complessive del servizio scolastico, perché troppo schiacciato sulla prevalenza dei componenti interni rispetto ai non più di due membri esterni, peraltro nominati liberamente dalla stessa istituzione scolastica che ne prevede anche il compenso. Sicché non è qui infondato il rischio di una sostanziale autoreferenzialità, con effetti distonici rispetto a un rimodellato sistema basato sulla trasparenza e sulla rendicontabilità.

Tra gli organi concorrenti al governo delle istituzioni scolastiche è compreso il dirigente scolastico che, ferme restando le sue attuali competenze, lo si vuole caratterizzare come leader educativo e meno assorbito dalle incombenze burocratico-amministrative: questo in un passaggio della relazione di accompagnamento, mentre l'art. 4 del testo (il solo che lo concerne direttamente), composto da un unico e risicato comma, si limita al richiamo testuale dell'art. 25, d. lgs. 165/01, nel punto in cui recita che 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».

Una consimile parsimonia ci pare inopportuna, laddove nella circostanza potrebbero essere corrette le disfunzioni strutturali del sistema evidenziatesi nel corso di ormai un decennio, da quando è stata codificata l'autonomia delle istituzioni scolastiche contestualmente al loro acquisto della personalità giuridica e nel cui ambito (meglio: in ragione di ciò) è stata creata la dirigenza scolastica, nel rispetto del principio della libertà d'insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione (art. 16, comma 21, legge 59/97, citata).

La caratterizzazione delle istituzioni scolastiche («espressioni di autonomia funzionale»), una dirigenza – quella scolastica – qualificata «specificata» presumibilmente perché collocata in un peculiare contesto istituzionale per interfacciarsi con soggetti la cui funzione è presidiata dalla libertà d'insegnamento costituzionalmente garantita, l'obbligato perché intrinseco legame di tale dirigenza con nuove figure professionali del personale docente sono – come direbbero i giuristi – elementi tutti imprescindibili, o connotati tipici, di una complessa ma unica fattispecie.

La proposta di legge in esame si propone dichiaratamente lo scopo di individuare e disciplinare il profilo di queste fantasmatiche figure professionali – finora sostituite da pallidi surrogati, «varie ed eventuali» – per incardinarle stabilmente nel sistema istituzionalizzandole. E le vaglieremo a breve.

Dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della «specificità» della loro dirigenza diciamo qui subito, indugiandovi quanto basta (40), degli aspetti di maggior criticità, ora abbisognevole di un'adeguata soluzione. Dovrebbe riuscire ormai chiaro (alla stregua di un'analisi tecnico-giuridica del diritto positivo e non già di pregiudizi ideologici o di fantasiose costruzioni concettuali «a prescindere») che l'autonomia delle istituzioni scolastiche si inquadra nel più vasto processo di riforma di tutte le pubbliche amministrazioni, avviato dagli inizi degli anni novanta, teso a ricondurne l'azione nell'alveo dei principi costituzionali, anzitutto del buon andamento. Che, oggi, non può più risolversi nelle carte messe a posto, dovendosi piuttosto concretare nell'**efficacia**,

ovvero nel raggiungimento dello scopo mirato in relazione alla propria; nell'**efficienza**, come ottimale impiego delle risorse per poterlo raggiungere; nell'**economicità**, non riduttivamente coincidente con il profitto delle imprese, dipendenti dal mercato, direttamente tangibile rivenendo dalla differenza positiva dei ricavi meno i costi, essa consistendo invece, come per ogni azienda pubblica erogatrice di servizi e finanziata dalla fiscalità generale, nella «remunerazione dei fattori della produzione»: in termini discorsivi, nella capacità di conseguire lo scopo entro i vincoli delle risorse assegnate. Accanto al buon andamento vi è il principio dell'imparzialità, intesa (da intendere) come esclusivo perseguimento dello scopo prefissato da atti legislativi e di indirizzo (non più con ordini e/o cogenti ed analitiche disposizioni tipiche del tradizionale modello gerarchico o «ministeriale»), mediante la valutazione ponderata degli interessi, collettivi e individuali, coinvolti caso per caso; recante in sé il corollario della trasparenza, ossia della rendicontabilità, che chiama a rispondere del servizio erogato (*rectius*: della qualità del servizio erogato), oltre la legalità formale del proprio operato e dei rigorosi adempimenti delle procedure, aventi comunque e pur sempre una valenza strumentale, non potendo (più) essere considerati «fine in sé».

Sarebbe di non disprezzabile interesse comprendere le ragioni per cui termini come efficienza, efficacia, economicità o, riassuntivamente, razionalità al solo pronunciarli facciano venire l'orticaria nel fatato mondo della scuola (trasparenza e rendicontabilità sono già più sopportabili).

Ma qui dobbiamo rinunciarvi.

Provando a rimetterci in carreggiata, può ben affermarsi che per l'inveramento di questi principi il legislatore ordinario ed ora anche il legislatore costituzionale (con la pluricitata riforma del titolo quinto della costituzione e non solo nel punto in cui è fatta «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche») hanno azionato congiuntamente gli strumenti del decentramento e dell'autonomia: avvicinare le pubbliche amministrazioni, non più anonime e sfuggenti, al controllo dei cittadini (decentramento); rimettere a soggetti esponenziali, a vocazione generalista, l'individuazione e il soddisfacimento degli interessi delle rispettive comunità, nei limiti della salvezza degli interessi della più ampia collettività nazionale (autonomia politica, più o meno estesa), ovvero a soggetti

collettivi a forte connotazione tecnica-professionale (come sono oggi le singole istituzioni scolastiche) la diretta responsabilità della produzione di uno specifico servizio (ovviamente in ragione e nella misura delle risorse assegnate – finanziarie, strumentali, umane – per poterlo realizzare) a favore di comunità non vagamente definite bensì territorialmente determinate, purché non inferiore agli standard posti a livello nazionale (autonomia funzionale, la cui cifra distintiva o consistenza viene circoscritta dai precitati atti legislativi e di indirizzo, comunque e per definizione limitata allo scopo predefinito e assegnato). E' questa la ragione per cui le scuole non sono più semplici ramificazioni periferiche dell'amministrazione ministeriale, ma entità distinte (attenzione: non separate e, men che mai, contrapposte), aventi una propria soggettività, rafforzata dall'attribuzione della personalità giuridica, quali centri di diretta imputazione di interessi e di situazioni giuridiche attive e passive, ma nell'ambito di competenze più o meno precisate e comunque delimitate nonché modulate dalla superiore istanza nazionale. Per convincersene, si dia un'occhiata al d.p.r. 275/99 con riguardo ai diversi gradi d'intensità specificanti l'autonomia negli aspetti didattici, organizzativi, di ricerca-sperimentazione-sviluppo, finanziari e regolamentari in senso lato. E si presti non minore attenzione alla definizione che apre il suddetto decreto, allorquando qualifica le istituzioni scolastiche «espressioni di autonomia funzionale» e non autonomie funzionali *tout court* (come le università e le camere di commercio): giustificanti, tutt'al più, una sorta di marcato distanziamento, se si vuole di alterità, giammai di contrapposizione allo stato e alle amministrazioni di riferimento (41). Come affermato da una perspicua dottrina (42), le istituzioni scolastiche sono un ente-organo: ente nell'ambito e nei confronti dell'autonomia ad esse concessa dalla legge; organo dello stato al di fuori di tali ambiti e limiti, pertanto connotandosi come suoi enti ausiliari. Di guisa che trova conferma l'inconsistenza giuridica di quelle posizioni, già censurate, aduse a contrapporre la scuola dell'autonomia all'apparato ministeriale; scuola dell'autonomia ritenuta entità «politica», totalmente autoconsistente perché fondata sulla propria comunità territoriale (43), quando essa stessa non si ponga come distinta ed autonoma comunità (44): che, almeno in questa sede, non meriterebbero cenno, se non avessero fornito la base teorica

(pensiamo, con assoluta inconsapevolezza) a non risalenti comportamenti di operatori scolastici, balzati agli onori (si fa per dire) della grande stampa nazionale (45).

Nella proposta di legge è dato di riscontrare, positivamente, consistenti e concordanti elementi accentuanti il (corretto) significato dell'autonomia, per l'appunto, «funzionale», laddove rendono cogente una valutazione integrata, interna ed esterna, del servizio di educazione-istruzione-formazione affidato alle istituzioni scolastiche da committenti pubblici – di sicuro lo stato e le regioni – e privati, principalmente le famiglie, le quali, assumendo anche la veste di utenti, in esito alla rendicontazione del servizio loro offerto e nel conseguente esercizio della loro «libertà di scelta educativa», possono costringerle ad una maggiore trasparenza e a una costante attenzione alla qualità dell'offerta formativa. Del pari, altri elementi significativi di rinforzo della dimensione funzionale, e non autarchica, sono rinvenibili nella creazione e nella riconfigurazione di figure professionali, proprio a sostegno dell'autonomia, di cui in prosieguo. Per contro non persuade l'espresso richiamo non già alle indicazioni nazionali (cosa in sé indispensabile in quanto «tiene» il sistema, altrimenti fuori controllo e produttivo – se produttivo – di esiti del tutto casuali e/o ascrivibili a variabili esogene), bensì alle indicazioni nazionali susseguenti alla menzionata legge 53/03 con il poderoso apparato di norme integrative e di dettaglio: sovrabbondanti, minuziose, talvolta vessatorie in ispecie negli aspetti di minuta organizzazione e tali da comprimere eccessivamente l'autonomia «professionale» delle istituzioni scolastiche, sino a soffocarla (46).

L'altro nodo problematico cui accennavamo è quello della dirigenza scolastica, toccata nella proposta di legge marginalmente, con la reiterazione testuale delle competenze statuite nell'art. 25 del d.lgs. 165/01, citato, per mantenerle ferme, e in modo indiretto per il tramite della disciplina dei nuovi organi di governo e del ridisegno dei profili professionali della docenza, nonché dell'istituzione della vicedirigenza: *infra*.

La citata marginalità non può però, e per intanto, dirsi priva di rilievo, perché si afferma inconfutabilmente che la dirigenza scolastica è regolata dal generale testo normativo disciplinante l'intera dirigenza pubblica, nei suoi profili strutturali e funzionali, di cui la prima partecipa

pienamente: principio di separazione fra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e la funzione di gestione; qualifica dirigenziale come momento presupposto e distinto rispetto all'attribuzione dell'incarico di funzione dirigenziale; pluralità tipologica degli incarichi di funzione dirigenziale e loro temporaneità; necessaria valutazione dei risultati, connessa alla responsabilità della gestione. Trattasi, dunque, di una fattispecie unitaria ed omogenea, comprendente coerenti elementi costitutivi (47), in assenza dei quali non si ha una dirigenza, e neanche una dirigenza, più che specifica, «speciale», così come letta da stravaganti teorizzazioni prive del minimo ancoraggio alla norma positiva (48).

Per il vero la legge istitutiva della dirigenza scolastica (art. 21, comma 16, legge delega 59/97) impone l'integrazione dei «contenuti» e «delle specificità» in ragione della sua peculiarità, non già quali suoi attributi «ontologici», che peraltro il legislatore delegato alla loro declinazione (d. lgs. 59/98, poi trasfuso negli articoli 25 e – per quel che attiene al reclutamento (49) – 29 del d. lgs. 165/01) si è limitato, disattendendo al proprio compito, semplicemente a reiterare:

- peculiarità del contesto di azione, costituito da istituzioni scolastiche autonome;
- vincolo della libertà d'insegnamento di soggetti professionali;
- connessione con l'individuazione, a tutt'oggi non realizzata, di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando «l'unicità della funzione» (locuzione di incertissimo e non ancora esplorato significato e in ordine al quale proveremo ad avanzare una plausibile interpretazione in prosieguo, che riteniamo possa altresì rivelarsi in armonia con le soluzioni avanzate nella proposta di legge in esame);
- presenza di organi collegiali dotati di attivi poteri decisori in ordine alla prestazione istituzionale.

Laddove è di palmare evidenza che si resta in una inopportuna genericità in quanto non sono indicati i criteri e le modalità per il coordinamento delle attività dei diversi soggetti istituzionali (50), sopra elencati (docenti, particolari figure professionali provenienti dalla docenza, organi collegiali). Sicché si è ancora fermi a una qualifica professionale o declaratoria di livello, mentre

necessiterebbe una «figura organizzatoria» che – così come per la dirigenza pubblica in generale – precisi in quale modo, con quali mezzi o strumenti essa si inserisce nell'organizzazione ovvero nel rapporto con gli altri compartecipi e infine con quali finalità agisce nell'organizzazione (51). Anche qui potrebbe rivestire un qualche interesse ripercorrere le vicende storiche, peraltro risalenti (52), che hanno prodotto una fisionomizzazione «sospesa» della dirigenza scolastica, frutto di erranee letture del dato normativo, delle fantasiose costruzioni della verbosità pedagogica (il dirigente scolastico leader educativo!), di più prosaiche convenienze a mantenere una forzosa «solidarietà di categoria» delle ultramaggioritarie associazioni sindacali generaliste (dai bidelli ai dirigenti, in un unico contratto), nonché dell'azione conservatrice del filtro amministrativo rispetto a ogni innovazione di strategia pubblica del decisore politico. Mentre è più utile seguire i percorsi tracciati nella proposta di legge che – in luogo di affannarsi a definire una «specificità» mai chiarita né dal legislatore, né (persuasivamente) dalla dottrina, né dalla giurisprudenza (53), perché «ontologicamente» inesistente, tutt'al più essa afferendo al luogo di esercizio della funzione (54) – prova a modellare quella «figura organizzatoria» poc'anzi menzionata. Esattamente, trattasi di una «ricostruzione» induttiva, emergente anzitutto dall'analisi dei suoi poteri, e conseguenti strumenti (proposta, impulso, coordinamento e, sia pure un po' sfocato, controllo), nei confronti degli organi di governo delle istituzioni scolastiche; rafforzati dal mantenimento della presidenza dei medesimi, ora estesa al consiglio di amministrazione, già consiglio d'istituto, e dalla qualifica esplicita di organo che – fermi restando i suoi poteri di gestione e di rappresentanza legale – **concorre al governo** delle citate istituzioni.

Non vi è chi non veda come l'istituto della presidenza sia connotato da intrinseca incisività, in particolar modo quando è agito all'interno di organi di governo non limitati (è questa la regola) all'espressione di giudizi, pareri, raccomandazioni, proposte Perché la presidenza dell'organo collegiale implica la formazione dell'ordine del giorno, la decisione dei tempi e delle modalità della convocazione, il potere di regolare la discussione dando e togliendo la parola, la definizione delle priorità dei punti da trattare, la prerogativa di stabilire le modalità della votazione (qualora essa non

debba essere obbligatoriamente segreta), sino al potere di sospendere e di aggiornare la seduta: è evidente come, **in fatto e in diritto**, con la presidenza si incide in materia di indirizzi e di programmazione del servizio scolastico, cioè di governo, al di là della circostanza che il termine sia o meno formalizzato dalla legge. Peraltro nell'attuale ordinamento ciò non costituisce una novità. Si ponga mente all'art. 3 del d.p.r. 275/99 allorquando, commettendo al dirigente scolastico la predisposizione del piano dell'offerta formativa – previa sua attivazione della complessa procedura quivi prevista – gli attribuisce poteri non limitati alle funzioni di mera gestione. E lo stesso avviene sostanzialmente con riguardo alle competenze del consiglio d'istituto (obbligatoriamente attivato dal potere di proposta intestato al dirigente scolastico) in materia di indirizzi generali e di programmazione delle attività delle istituzioni scolastiche, predefinite nel programma annuale quale cornice e strumento di realizzazione del citato piano dell'offerta formativa, **predisposto e proposto** dal dirigente scolastico alla formale deliberazione dell'organo collegiale (art. 2, comma 3, d.l. 44/01).

Sicché la *summa divisio*, quale principio generale per tutte le pubbliche amministrazioni e ripreso nella stessa proposta di legge Aprea, nonché in tutte le altre analoghe precedenti proposte (*supra*), che vuole intestati a soggetti diversi poteri di indirizzo e di controllo da un lato, poteri di gestione (e correlato obbligo di rendicontazione attraverso un formale, sistematico e fisiologico procedimento di valutazione suscettibile di essere sanzionato in positivo o in negativo) dall'altro, per le istituzioni scolastiche vale in via tendenziale e solo nell'ambito della loro autonomia funzionale: è la loro «specificità», riverberantesi, se vogliamo, sulla «specificità» di chi ne assume la conduzione, le rappresenta e risponde del loro operato, subendone sulla propria persona le conseguenze. Per cui il principio di separazione poc'anzi esposto potrebbe compiutamente realizzarsi se (e solo se) gli organi collegiali fossero soggetti esponenziali di tante, più che autonome, distinte ed autosufficienti *comunità scolastiche* agenti ed esclusivamente responsabili in proprio del servizio di istruzione-formazione progettato ed in concreto erogato, indipendenti e al di fuori di un sistema nazionale di istruzione, che invece, e necessariamente (artt. 33 e 34 della costituzione), esprime l'istanza unitaria

quantomeno in termini di livelli essenziali di formazione e di standard di qualità omogenei su tutto il territorio nazionale (art. 117, cost. come novellato dalla legge costituzionale 3/01) e i cui esiti, certificati, mettono capo ad attestazioni e titoli dotati di valore legale in tutto il territorio nazionale (ed oltre): con quel che ne consegue in ordine ai profili omogenei di organizzazione del servizio in materia di controllo-rendicontazione a garanzia della qualità del medesimo.

In tali supposte comunità scolastiche il dirigente, scelto dalle stesse e pertanto alle stesse obbligato a rispondere, ben potrebbe essere chiamato ad attuare indirizzi e scelte significatigli, con ampi o comunque sufficienti margini di discrezionalità tecnica (diversamente sussistendo una mera attività esecutiva, pertanto non legittimante una qualifica dirigenziale).

Mentre il dirigente scolastico risponde a un organo dello stato (cfr. art. 20 CCNL per la quinta area della dirigenza scolastica, modulante la generale previsione degli articoli 20-22 del d.lgs. 165/01 a valere per tutta la dirigenza statale). E al consiglio d'istituto (l'organo d'indirizzo «politico») è obbligato (solo) a presentare periodicamente motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa «al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica» (art. 25, comma 6, d. lgs. 165/01). Ancora una volta, la cosa si spiega proprio in ragione dei limiti e della valenza solo strumentale delle autonomie funzionali (anzi: delle «espressioni di autonomia funzionale»), che – giova ripeterlo – non sono autonomie politiche, a fini generali e libere o meno di perseguirli, bensì a fini specifici, predefiniti nella loro natura e configurazione, pertanto assegnati e cogenti, consistenti – lo si ricorda – «nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire il loro successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento» (art. 1, 2° comma, d.p.r. 275/99). Così come si ricorda l'esclusiva responsabilità di questa *mission* nel suo complesso intestata al dirigente scolastico, il quale – per logica e coerenza di

sistema – deve pur poter esprimere su tutti gli elementi, che la sostanziano, un apprezzamento che non rimanga sterile nelle conseguenze. Beninteso, con differenziate modalità e diversità d’incidenza; e in presenza di regole a garanzia dei soggetti coinvolti. Regole che vanno però poste e formalizzate, a principiare da quelle inerenti la libertà d’insegnamento, che non può restare un totem indeclinato nel suo significato (55).

Resta comunque vero che il dirigente scolastico non decide da solo e «a prescindere», omettendo i passaggi collegiali o ritenendo il concorso degli organi collegiali al governo dell’istituzione scolastica una mera contemplazione della sua parola regale, pur se essi formalmente intestatari dell’atto terminale volitivo.

Fin qui i riferimenti diretti, compendiati nella lapidaria formula del citato art. 25, d. lgs. 165/01, che abbiamo provato – con stretta sintesi – a «sgomitolare» alla luce del quadro normativo positivo. Ma dicevamo della «figura organizzatoria» della dirigenza scolastica, completantesi nella precisazione delle relazioni intercorrenti con le nuove figure professionali della ridisegnata docenza (le mai individuate e, ancor meno, istituzionalizzate «nuove figure professionali del personale docente»: *supra*) e con la neo-istituita vicedirigenza (mentre restano ferme le relazioni istituzionali intercorrenti con il direttore dei servizi generali e amministrativi).

Qui, riprendendo alcuni passaggi dell’articolato, vengono in rilievo non lievi elementi di criticità.

Dei percorsi di formazione iniziale dei docenti e del loro sistema di reclutamento, abbiamo già evidenziato la trama regolatoria, lasciando trasparire le nostre perplessità per una disciplina piuttosto macchinosa, decisamente sovrabbondante (56), sicuramente abbisognevole di tempi lunghi per la sua messa a regime: nel frattempo si potrà assorbire (forse) il precariato, purché lo stesso non venga alimentato con tutti quei percorsi anomali e/o con le diverse corsie preferenziali (ma, in sede di discussione parlamentare, pensiamo possa essere inserita una specifica norma per imporne il blocco, se non a far data da subito, quantomeno dall’anno accademico 2009/2010) (57). Siamo poi convinti della necessità di apportare dei correttivi atti a bilanciare il peso dell’università (ora preponderante, per non dire assorbente) e delle istituzioni scolastiche (marginale, se non inesistente)

nella formazione iniziale, altrimenti destinata ad essere schiacciata sul versante accademico anche nei corsi di secondo livello, in cui le competenze disciplinari si integrano con quelle pedagogiche, didattiche, organizzative, relazionali e comunicative: che meglio trovano il luogo elettivo nelle istituzioni scolastiche, dove si agisce e si riflette sulle pratiche didattiche; ma che testimoniano una loro persistente condizione di minorità, specialmente nel settore dell'insegnamento secondario, segnato dalla netta prevalenza delle discipline d'insegnamento collegate alle classi di concorso, peraltro destinate ad essere ridotte e ricompattate «per via finanziaria» con i recenti provvedimenti legislativi di bilancio.

Pure per il reclutamento la proposta si presenta – almeno ad una prima evidenza – punto o poco innovativa, perché viene mantenuto in piedi – o così pare – il sistema delle graduatorie con tanto di punteggio e conseguente automatismo, non nelle assunzioni in ruolo, ma – attenzione – per la sola stipula di un «contratto di inserimento formativo al lavoro»: se abbiamo ben compreso l'equivalente di una supplenza annuale e senza il diritto di seguito (e difatti si applicano le norme contrattuali del comparto scuola sul rapporto di lavoro a tempo determinato). Qui la scuola non può esprimere alcuna possibilità di scelta (l'aspirante docente le è assegnato, per posizione in graduatoria, dall'ufficio scolastico regionale), ma di giudizio sì in quantoché al termine del contratto la ridenominata «commissione di valutazione dell'istituto» può pronunciarsi negativamente. Dopodiché si ha diritto a ripetere l'anno di applicazione una sola volta e, se l'esito si confermerà negativo, sembrano (sono?) chiuse definitivamente le porte dell'insegnamento, e quel poco (o meno poco) di competenze pedagogiche, didattiche, organizzative, relazionali, comunicative acquisite nei percorsi accademici, nei laboratori, nelle attività di tirocinio e «anche» in *stage* all'estero diventano moneta fuori corso. E se invece la commissione di valutazione si esprime positivamente? Proviamo a seguire il testo. Riassumendo: conseguiti la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento in un apposito esame di stato, si ha diritto di iscriversi, sulla scorta del voto ivi riportato, in un albo-graduatoria regionale (differenziato per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, con

suddistinzione interna per ciascuna classe di abilitazione: *supra*). Seguendo i rispettivi ordini di graduatoria, l'ufficio scolastico regionale – lo abbiamo appena visto – opera le assegnazioni alle singole istituzioni scolastiche, che stipulano un contratto annuale di inserimento formativo al lavoro, nel corso del quale si fa la pratica professionale sotto la guida di un docente tutor, integrata dalla frequenza di attività formative connesse all'esperienza didattica *in fieri*, coordinate dall'università sulla base delle indicazioni del tutor. Se tutto va bene, la commissione di valutazione d'istituto, nel formulare il giudizio finale, attribuirà anche un punteggio. A questo punto, e solo a questo punto, si può partecipare ai concorsi per docenti; ora banditi dalle istituzioni scolastiche con cadenza almeno triennale sulla base dei fabbisogni accertati dagli uffici scolastici provinciali e/o regionali. Vinto il concorso si entra direttamente in ruolo (nel ruolo organico dell'istituto, è da supporre ragionevolmente, o no?) con la qualifica di docente iniziale.

Il sistema così e fin qui congegnato appare un po' farraginoso, ridondante e forse neanche tanto attrattivo per chi intenda «consacrarsi» a una professione remunerata in ingresso – ma quanta fatica per poterci arrivare! – con poco più di mille euro netti al mese e con tante scalinate da salire (si veda in prosieguo) per fare carriera. Che però finora non c'è stata. Ma in un paese «alla deriva», in caduta libera verso la crescita zero e impaurito, è probabile che l'intraprendere questo percorso ad ostacoli sia reputato conveniente. Certo è che l'insegnamento non può più configurarsi alla stregua di un mero impiego residuale (58).

Come che sia, l'esito è rivoluzionario: ogni scuola si sceglie i suoi insegnanti e ne risponde, nel bene e nel male. Al di là dei giudizi soggettivi, se si è d'accordo o no, va comunque considerato che un'oggettiva coerenza di sistema c'è. Il punto è che la proposta di legge lascia aperti troppi interrogativi, alcuni marginali, altri di ben maggiore consistenza. Ad esempio: quale incidenza hanno i punteggi conseguiti nell'esame di stato abilitante e al termine del contratto di formazione?; quali garanzie vengono offerte agli aspiranti docenti a fronte di una discrezionalità delle scuole che rischia di sconfinare nell'arbitrio?; ci sono vincoli o limiti di partecipazione a più concorsi banditi in contestualità o separatamente dalle scuole?; come e da chi è composta la commissione

esaminatrice?; chi non figura tra i vincitori e supponendo che permanga nella graduatoria nel triennio di vigenza, ha diritto di priorità nel conferimento di supplenze e/o se non viene assunto nell'arco della sua vigenza può far valere questo titolo d'idoneità, e se sì con quale peso, nei futuri concorsi, anche in altre scuole?; ci sarà poi ancora qualche meccanismo di mobilità e se sì come verrà regolato? Sono interrogativi meritevoli di trovare risposta direttamente nella proposta di legge e non già in incerti e futuribili atti regolamentari, sicuramente condizionati da pressioni variegate e contrapposte, tali da perturbare un congegno così complesso e concettuoso e a rischio di facile inceppamento, come è avvenuto con i tradizionali concorsi ordinari e i cui disastrosi esiti sono sotto gli occhi di tutti (59).

Guadagnato il ruolo, il docente è soggetto ad una valutazione periodica, primariamente riguardante la propria prestazione professionale d'aula, l'insegnamento in senso stretto e tradizionale, ovvero «l'efficacia dell'azione didattica e formativa». Deve cioè dimostrare, sempre e non *una tantum*, di saper insegnare, con questo intendendosi la capacità di attivare in ogni alunno processi significativi di apprendimento (60). Ovviamente l'insegnamento, per quanto intrinsecamente pregevole possa e debba essere, va agito entro le regole dell'organizzazione, essenzialmente regole partecipate. Da qui la valutazione che investe altresì e congiuntamente l'impegno professionale nella progettazione e nell'attuazione del piano dell'offerta formativa e il contributo fornito all'attività complessiva dell'istituzione scolastica o formativa, unitamente ai titoli professionali e in servizio.

E' merito della proposta di legge aver definito delle precise coordinate di valutazione volte a delimitare, in funzione di garanzia e di trasparenza per il valutato (per tutti i valutati), la diversamente piena discrezionalità del valutatore, nel caso di specie un'apposita commissione di valutazione presieduta dal dirigente scolastico e composta da tre docenti esperti eletti all'interno dell'istituzione scolastica o formativa e da un rappresentante designato a livello regionale dall'organismo tecnico rappresentativo (trattasi sempre di un docente). E' una soluzione equilibrata, tale da non fornire appigli a chi comunque continuerà a sproloquiare sui poteri manageriali del dirigente scolastico in una scuola gerarchizzata e trasformata in un'azienda, ancorché ogni

dirigente, in quanto tale, avrebbe la piena legittimità di poter monocraticamente, almeno in prima istanza, esercitare su tutto il personale il suo potere di valutazione, beninteso sempre per il tramite di una procedura formalizzata (61).

Sono sottoposti a valutazione tutti i docenti iniziali e tutti i docenti ordinari, in tutte le scuole di ogni ordine e grado nonché nelle istituzioni formative, in omaggio al principio dell'«unicità» della funzione docente, in quanto essa, da chiunque e ovunque venga agita, (62) deve concretizzarsi nell'efficacia dell'azione didattica e formativa, nell'impegno professionale nella progettazione e nell'attuazione del piano dell'offerta formativa, nel contributo fornito all'attività complessiva dell'istituzione scolastica o formativa. Unicità non può perciò significare uniformità delle prestazioni, né indifferenziazione delle medesime né, ancora, che tutti possano e debbano fare le stesse cose, indistintamente e con piena fungibilità, ovvero che tutti possano assumere funzioni, magari per mera adesione volontaria e per «democratica» elezione, richiedenti invece – secondo la logica elementare di ogni organizzazione dotata di un minimo di complessità e per obiettive esigenze di sistema – particolari profili di specializzazione e da esercitare con una certa continuità in esito a specifiche e accertate competenze (63).

La valutazione non comporta effetti sanzionatori, salvo il caso di giudizio «gravemente negativo» e adeguatamente documentato con riguardo all'efficacia dell'azione didattica e formativa ovvero all'impegno professionale nella progettazione e nell'attuazione del piano dell'offerta formativa. Ma le conseguenze sono sorprendentemente «leggere», consistendo nella sola sospensione temporanea della progressione economica per anzianità. Dovrebbe allora dedursi che i giudizi «non gravi» sulla prestazione istituzionale debbano restare assorbiti nella generale e generica responsabilità disciplinare, benché la sede sembri impropria. La proposta di legge sul punto tace, così come tace sugli istituti dell'incapacità didattica e del persistente insufficiente rendimento (64).

Sembrerebbe allora che la valutazione delle prestazioni professionali solo indirettamente sia funzionale al pieno dispiegamento dell'autonomia scolastica; ma fondamentale preordinata allo sviluppo di una carriera (non solo economia) lungo i tre gradini della funzione docente, mentre

nell'ambito di ciascuna delle figure di docente iniziale, ordinario, esperto, le progressioni retributive sono legate ai confidenziali meccanismi automatici di anzianità, bloccati solo in caso di grave giudizio negativo: una soluzione certamente più equilibrata della valorizzazione del merito rispetto alla proposta di legge Gelmini e al piano industriale per le pubbliche amministrazioni del ministro Brunetta, orientati all'azzeramento del peso delle anzianità di servizio. Quanto appena supposto trova un riscontro nella mancata valutazione dei docenti esperti così come del vicedirigente, che però pensiamo possano e debbano essere valutati direttamente dal dirigente scolastico in ragione delle funzioni assunte: di *leadership* distribuita, potrebbe dirsi, ma che mantiene il legame gerarchico con l'organo di vertice dell'istituzione scolastica, laddove invece la sovraordinazione gerarchica del vicedirigente nei confronti dei docenti – iniziali, ordinari e esperti – è espressamente affermata quando lo stesso esercita funzioni delegate o sostituisce il dirigente. Ma delle puntualizzazioni non dispiacerebbero, così come sarebbe opportuno esplicitare il diritto-dovere del dirigente scolastico di valutare il suo «collaboratore necessario» (65), cioè il direttore dei servizi generali e amministrativi, ovviamente tramite una procedura trasparente e di garanzia, insieme agli esiti cui essa mette capo.

Col che siamo entrati nel cuore della proposta di legge: la costruzione di un nuovo stato giuridico della docenza interamente pubblicistico e senza interferenze del sindacato, ancorché lo stesso conservi le sue competenze (riprecisate: *infra*) nelle materie di stretta afferenza lavoristica (retribuzione, ferie, assenze, permessi, orario di lavoro ...). Si rammenterà che la relazione di accompagnamento, a giustificazione dell'intervento legislativo, allegava l'autorevole pronuncia della corte costituzionale (*supra* e nota n. 9). Ma – come pensiamo di aver già chiarito (nota n. 10) – non esiste «ontologicamente» nessuna riserva di regolamentazione pattizia in qualsivoglia materia, se non per libera ed esclusiva volontà del legislatore. Il quale peraltro, nel caso di specie, se pure lo volesse, sarebbe impedito proprio dall'art. 97 della costituzione, laddove impone una riserva di legge c.d. relativa nell'organizzazione dei pubblici uffici e connessa determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità dei funzionari (e quella docente è una

«funzione»). Basterebbe però il richiamo della fonte diretta, della «privatizzazione» del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, scuola inclusa, per leggervi che le linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi ad appositi soggetti professionali, di regola reclutati per concorso, sono fissati da disposizioni di legge ovvero, sulla base dei principi di legge, mediante atti organizzativi (cioè regolamentari) secondo i rispettivi ordinamenti delle pubbliche amministrazioni. Mentre gli atti di microorganizzazione sono di competenza esclusiva dei dirigenti (atti di gestione, ora posti in essere con i poteri del privato datore di lavoro), che se (e solo se) hanno riflessi sul rapporto di lavoro necessitano di essere portati alla previa consultazione (non contrattazione) delle organizzazioni sindacali rappresentative. La contrattazione riveste pertanto una valenza circoscritta (sebbene – ma non con la iattanza dei tempi recenti – la si voglia pretendere assorbente), sino a quando – sempre la legge – si determini liberamente ad abilitarla per la disciplina delle materie tipicamente lavoristiche (retribuzione, ferie, orari di lavoro, permessi *et similia*) e delle relazioni sindacali (scioperi, partecipazione alle assemblee sindacali, permessi per adempiere al mandato conferito dall'associazione di appartenenza, diritti di informazione, etc.). Tutto ciò si ricava, senza particolari fatiche ermeneutiche, attraverso la comparazione sistematica degli articoli 2, primo comma; 5, primo e secondo comma; 6, primo comma; 9; 16, primo comma, lett. c); 40, primo comma del d.lgs. 165/01. D'altronde, che la materia dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali non possa essere dilatata a dismisura, lo si deduce dal fatto che – nel caso in esame – si tratta di regolare l'esercizio di prestazioni professionali costituzionalmente garantite in termini di autonomia nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca (involgenti anche i profili organizzatori: cfr. artt. 1, ss. e 395, t.u. 297/94; artt. 26-27, CCNL-scuola 29/11/07), le quali, se già costituiscono un vincolo per la pubblica amministrazione (cfr. art. 7, 2° comma, d. lgs. 165/01), *a fortiori* segnano un limite alla contrattazione collettiva. Laddove l'esercizio doveroso di una funzione pubblica nel segno dell'imparzialità, dell'efficienza e dell'efficacia per porsi come fattore essenziale per il progresso materiale e spirituale della società, non può risolversi in un contemperamento delle richieste di

categorie impiegatizie, di «lavoratori» (*nomen omen!*), sia pure «della conoscenza» (sic!), ad ottenere condizioni giuridico-economiche ottimali con le esigenze dell'amministrazione a ricevere una prestazione generica, fungibile, quale che essa sia, vale a dire con il mero parametro del *do ut facias* (secondo la figura romanistica della *locatio operarum*). E' un'ulteriore conferma che la c.d. privatizzazione (correttamente: contrattualizzazione) investe ambiti «esterni» o a corredo della funzione primaria (o prestazione fondamentale), riferiti – ancora una volta e per l'appunto – a retribuzione, ferie, orari di lavoro, assenze, sanzioni disciplinari in senso stretto; avendo qui il legislatore ritenuto di aver realizzato un contestuale vantaggio sia per l'amministrazione (in termini di contenimento degli oneri finanziari e, ad un tempo, di raggiungimento di più elevati livelli di produttività), sia per i «lavoratori» (in termini di tutele più celeri e meno dispendiose): del che qualcuno ne dubita e noi, sia pure con minore autorevolezza, insieme a lui (66).

Se poi si vuol trascorrere su considerazioni di mero fatto, la pretesa di regolare per via esclusivamente pattizia l'organizzazione o stato giuridico della docenza in termini di sua articolazione funzionale e aperta a percorsi di carriera, da almeno vent'anni – nell'inerzia e nel disinteresse del legislatore – dimostra il suo totale fallimento, da ultimo compendiato nella capziosa formula incastonata nell'art. 24 del contratto collettivo nazionale di lavoro per l'onnicomprendivo comparto scuola, stipulato il 29/11/2007; un mostruoso apparato documentale di 150 articoli, corredati di codicilli e tabelle e da completare con successive sequenze: «Le parti si impegnano a ricercare, **in sede contrattuale**, in coerenza con lo sviluppo dei processi di valutazione complessiva del sistema nazionale d'istruzione e con risorse specificatamente destinate, forme, modalità, procedure e strumenti d'incentivazione e valorizzazione professionale e di carriera degli insegnanti»(67).

Se abbiamo letto bene: **prima** bisogna costruire un (ovviamente condiviso. Anche questo, almeno un po', si contratta!) sistema nazionale di valutazione; **poi** devono esserci specifiche (= ulteriori, finanziate a parte) risorse; **infine** le parti (senza alcuna ingerenza del parlamento o qualsivoglia intervento di una fonte pubblicistica o di associazioni professionali: è un loro affare privato), **se**

trovano l'accordo (quanto a forme, modalità, procedure, strumenti ...), potranno (forse) costruire un sistema preordinato a valorizzare la professione e la carriera degli insegnanti. Arrivederci al quarto millennio!

La carriera, allora, che intanto comporta un trattamento economico differenziato per livelli, rimesso alla contrattazione collettiva e senza che la legge predefinisca alcun paletto (per esempio un rapporto percentuale tra i livelli, oscillante tra un minimo e un massimo). Mentre all'interno di ciascuno di tali livelli, si ricorderà, le progressioni retributive sono automatiche, collegate allo scorrere dell'anzianità. Se non c'è stata una valutazione gravemente negativa (*supra*).

Qui, a nostro avviso, va apportato un correttivo, nel senso che la legge deve indicare una percentuale di differenziazione retributiva minima, derogabile *in melius*, tra i livelli (pensiamo attorno al 20-30%). Diversamente ci sarà – c'è da giurarlo – uno schiacciamento verso il basso, con distanze retributive men che simboliche per scoraggiare chi si ostina a voler rompere una solidarietà di categoria fondata sulla «democrazia dell'invidia» (68), che però, chissà perché, non vale per l'università, dove pure ci sono tre figure (associati, ordinari e anche ricercatori) caratterizzate dall'«unicità» della funzione. Ovviamente, riteniamo che vada mantenuto il contingentamento imposto dalla legge affinché sia evitata una sorta di promozione «a ruolo aperto», su cui spalmare, sino a polverizzarle, le risorse finanziarie disponibili e con un annacquamento dei meccanismi di selezione. Mentre rileviamo che allargare la mobilità professionale ai docenti provenienti da altre istituzioni scolastiche, fatto in sé astrattamente positivo in quanto comportante un incremento di *chance*, ponga problemi di coerenza con la scelta di incardinare i concorsi per l'accesso alla docenza a livello di singola istituzione scolastica; la cui soluzione – e non va bene – è completamente consegnata a un decreto interministeriale.

L'avanzamento da iniziale a ordinario avviene a domanda e per titoli, sulla scorta della valutazione effettuata dall'istituto, ma davanti ad una commissione costituita con il sopracitato decreto interministeriale, e comporta l'attribuzione di non meglio specificati «ulteriori incarichi rispetto

all'insegnamento», remunerati con specifiche retribuzioni aggiuntive nell'ambito delle risorse iscritte in un apposito fondo d'istituto, del pari a ciò che avviene per i docenti esperti (laddove non è chiaro se, in via generale, possono accedere al fondo d'istituto anche i docenti iniziali).

Decisamente più interessante è il passaggio da docente ordinario a docente esperto, sempre a domanda, ma mediante formazione e concorso espletati a livello di reti di scuole, in quanto preordinati all'attribuzione di responsabilità concernenti, tra l'altro, attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente degli altri docenti, di coordinamento di dipartimenti o gruppi di progetto, di valutazione interna ed esterna, di collaborazione con il dirigente dell'istituzione scolastica: è quel *middle management*, sinora rifuggito come la peste, ma in assenza del quale nessuna organizzazione, dotata di un minimo di complessità, (e la scuola dell'autonomia, indubbiamente, lo è) può funzionare (69). Decisamente più interessante, perché l'istanza di carriera (o dello sviluppo professionale della docenza: è lo stesso) rivela la sua strumentalità nell'essere al servizio dell'autonomia scolastica e, per intanto, della piena agibilità della dirigenza scolastica che tale autonomia deve attivare e condurre verso la sua destinazione di scopo.

Sino ad ora – se si squarcia il velo dell'ipocrisia e si ha riguardo al reale (non) funzionamento delle istituzioni scolastiche (70) – il dirigente scolastico non ha potuto azionare i suoi poteri-doveri di indirizzo, coordinamento e controllo sulla prestazione fondamentale (la qualità dell'insegnamento) perché ciò avrebbe comportato un sistematico rapporto diretto con non meno di 70-80 docenti (negli istituti tecnici e negli istituti professionali si arriva tranquillamente ai 100-120) e un conseguente coinvolgimento in una miriade di dettagli operativi, di spicciola o minuta organizzazione, in ragione delle quotidiane urgenze rappresentategli per la decisione di ultima istanza (dalla gestione dei PON, con l'enorme massa documentale a seguito e connessa mole di adempimenti, all'individuazione del collaboratore scolastico disponibile ad aprire e chiudere il laboratorio perché vi sia svolto uno dei tanti progettini da mille euro per corrispondere alle contingenze della politica o per inseguire le mode del momento). E' l'inevitabile esito della persistenza di un modello organizzativo «a pettine»: un vertice cui formalmente è intestato il potere decisorio con connessa e

diretta responsabilità, a fronte di una massa indistinta e fungibile che non si assume nessuna specifica responsabilità (e non ne risponde) quand'anche – eventualmente – sia attributaria di singoli incarichi, per «democratica» e libera designazione del collegio dei docenti o altrimenti, perciò rinunciabili nel momento in cui sopraggiunge qualche complicazione o il proprio pargoletto fa tre starnuti consecutivi. «Varie ed eventuali», abbiamo scritto riprendendo la frase di chi sulla scuola come organizzazione ci ha lavorato (seriamente) per anni. Modello «a pettine» rivestito – da sociologi della domenica nelle loro sempre più frequenti escursioni nei territori scolastici – dei valori della partecipazione democratica, della trasparenza, della *leadership* distribuita, della progettualità condivisa, con tanto di *empowerment*, e migliore antidoto per contrastare derive aziendalistiche incarnate dall'autocratico preside-manager, il quale, senza tanti sottintesi, va isolato per essere quanto più possibile compresso, se non neutralizzato. Modello «a pettine» che forse poteva andare bene in una scuola elementare deamicisiana, con non più di una decina di maestre uniche; o in una scuola preautonomistica, anche di consistenti dimensioni, in cui occorreva attuare, più o meno fedelmente, un uniforme programma centralmente definito ed imposto, con il capo d'istituto chiamato a rendersi, alla fin fine, soltanto garante degli esatti adempimenti e delle carte messe a posto.

Si spiega così il senso di un passaggio nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, dove si lamenta una dirigenza scolastica assorbita e irretita nelle incombenze burocratico-amministrative (talune del tutto improprie, altre decisamente sovrabbondanti in virtù della loro valenza meramente strumentale: si veda la nota n. 8), nel mentre la si pretende, giustamente, «caratterizzata dalla specificità del servizio di istruzione ... e dai legami professionali con la funzione docente» (esplicitazione presente negli articolati delle precedenti analoghe proposte di legge Santulli *et alia*, Napoli e della stessa Aprea).

Ed è una pretesa in grado di concretizzarsi nel momento in cui i docenti esperti – in possesso di competenze accertate, incardinati nel sistema, con precise responsabilità professionali e doverosamente agite – andranno finalmente ad assumere, a distanza di più di dieci anni dalla

previsione della legge 59/97, quelle funzioni proprie «di nuove figure professionali del personale docente», poi fraintese e derubricate dal decreto (non) attuativo 59/98 in evanescenti docenti liberamente individuabili dal dirigente, ai quali «possono» essere delegati specifici (e indistinti, generici) compiti.

La proposta di legge non dettaglia precisi, analitici e differenziati profili professionali per la figura di docente esperto, indicando solo alcune funzioni da presidiare (con attribuzione diretta di responsabilità): formazione iniziale e aggiornamento permanente dei docenti, coordinamento di dipartimenti o gruppi di progetto, valutazione interna ed esterna (nonché di componenti obbligatori della commissione di valutazione interna delle prestazioni professionali dei docenti iniziali e dei docenti ordinari). Il che dovrebbe significare che saranno le reti di scuole, contestualmente all'attivazione dei percorsi di formazione e delle procedure concorsuali, ad operare le integrazioni e le specificazioni necessarie per corrispondere alle concrete esigenze dalle medesime divise.

Appare pacifico la non assimilabilità di queste nuove figure professionali alle funzioni strumentali, già funzioni obiettivo, create e disciplinate per via contrattuale: perché incardinate in un apposito ruolo (in esito a precisi percorsi di formazione e al superamento di un concorso); perché obbligatorie (non eventuali, in seguito ad una procedura di designazione-elezione); perché rispondono al dirigente scolastico in quanto responsabile dell'indirizzo e della conduzione unitaria dell'istituzione cui è preposto (71), evidentemente non solo quando sono chiamate a prestargli una generica «collaborazione».

Un potenziamento della «specificità» della dirigenza scolastica, nel segno di un suo alleggerimento dalle incombenze burocratico-amministrative – e nel contempo un'ulteriore opzione offerta allo sviluppo professionale, e di carriera, al docente – è l'istituzione della vicedirigenza, mediante rigorose procedure per titoli ed esami e a cui possono accedere solo i docenti esperti e in possesso di laurea. Avendone già discusso, la richiamiamo semplicemente per apprezzarne la coerenza di sistema, ma meritevole di essere completata con l'ampliamento della diretta responsabilità del direttore dei servizi generali e amministrativi preposto a un ampio e delicato settore, perché

involgente complesse competenze tecnico-professionali, però pur sempre di natura strumentale, e delle quali il dirigente scolastico potrebbe essere ulteriormente sgravato per non essere distolto dalla sua funzione primaria; e lo stesso è a dirsi dell'ipotesi, ogni tanto riaffiorante in documenti ufficiali (72), di allocare presso sedi periferiche dell'amministrazione (le vecchie unità territoriali amministrative, pure prefigurate e mai decollate?) una congerie di incombenze spurie ingolfanti le segreterie scolastiche (compilazioni di graduatorie, pratiche pensionistiche, ricostruzioni di carriera, monitoraggi vari su dati già in possesso del sistema, *et similia*). Ma si tratterebbe di allargare, forse inopportuno, l'oggetto della proposta di legge. Che per il vero di carne al fuoco ne ha messa parecchia (73).

Sull'associazionismo professionale non vi sono particolari considerazioni da svolgere, in aggiunta a quanto sopra illustrato. Mentre, per quanto concerne la composizione e, più ancora, le funzioni degli organismi tecnici rappresentativi, in ispecie riguardo al contenzioso, qualche ulteriore accorgimento si renderebbe necessario per fronteggiare le insidie di chiusure corporative.

Giova, invece, ritornare sull'articolo 22, attinente, come già anticipato, alla contrattazione e alle rappresentanze sindacali unitarie.

In altre circostanze e non infrequentemente – si veda tra le note citate – ci siamo occupati della problematica per rimarcare, da un lato, che un sistema di relazioni sindacali a livello d'istituto, comprensivo della contrattazione nell'accezione tecnico-giuridica del termine, è pienamente legittimo in punto di diritto (se ciò, e fino a quando, piace al legislatore) e coerente con l'autonomia, sia pure funzionale, delle istituzioni scolastiche e con la qualifica dirigenziale del soggetto di vertice ad esse preposto. Per altro verso evidenziavamo la vetustà di un modello arretrato e volutamente macchinoso, da fabbrica ottocentesca e oramai superato dalle moderne relazioni industriali, declinato in chiave prettamente difensiva, con la costruzione di una fitta maglia di garanzie per il personale «dipendente», supplenti compresi, e contrapposto al «datore di lavoro», il dirigente scolastico, nonché del tutto indifferente ai diritti dell'utenza (al di là delle solenni e sterili dichiarazioni, risolte in mere clausole di stile). Basta gettare uno sguardo sugli ultimi contratti

collettivi nazionali di lavoro – base per la contrattazione d’istituto – per rendersi conto di una progressiva e irrefrenabile tracimazione dagli argini pure posti nei preamboli e dalle materie che la legge aveva cercato (e cerca), inutilmente, di circoscrivere (74).

La proposta di legge, con una valutazione squisitamente politica, sceglie la soluzione più radicale, di ridurre fortemente il peso della contrattazione e di abolire le RSU a livello d’istituto, con ciò travolgendo l’intero sistema locale delle relazioni sindacali, avendo, evidentemente, maturato la piena consapevolezza dell’intrinseca invasività dell’attuale sistema di contrattazione, siccome idoneo a frustrare le aspettative di sviluppo professionale (e di carriera) dei docenti e, non meno, le potenzialità innovative dell’autonomia scolastica.

Di un contratto nazionale snello, regolante gli istituti strettamente lavoristici, ne abbiamo già parlato. La proposta di legge lo rende necessitato, con la restituzione all’amministrazione del potere di c.d. macroorganizzazione, al dirigente scolastico del potere di gestione, al libero associazionismo professionale e agli organismi tecnici della docenza (oltreché al collegio dei docenti e alle sue articolazioni funzionali) di tutto ciò che attiene all’elaborazione, all’organizzazione e all’attuazione dell’insegnamento. Entro questi limiti è imposta l’istituzione di un’autonoma area contrattuale della docenza, peraltro già prevista nell’art. 21, comma 17, legge 59/97, ma ostacolata dalle grandi confederazioni sindacali generaliste, con la conseguente assurdità di rappresentanti del personale amministrativo a regolare istituti tipici della didattica e viceversa (ma per la dirigenza, pure attributaria di un’autonoma area contrattuale nell’ambito del comparto scuola, è accaduto (e accade) di peggio: con attempati assistenti amministrativi distaccati a vita a sedere ai tavoli negoziali e con dirigenti sindacali sollevati dalle anonime fatiche dell’insegnamento a pontificare – e decidere – sui loro superiori (se mai dovessero rimettere piedi in un’aula scolastica).

Ma, con non minore incisività, è abolita la R.S.U. d’istituto, per essere incardinata nella sede regionale. A livello locale non sembra, dunque, più possibile non solo la contrattazione (ciò significando che se le parti «contrapposte», dirigente «datore di lavoro» e indistinto personale docente e non docente «lavoratori dipendenti», non si danno legge tra di loro, cioè non trovano

l'accordo, c'è la paralisi dell'istituzione scolastica, non essendoci più spazio per decisioni autoritative e unilaterali), ma neanche la meno incisiva (solo teoricamente) informazione preventiva e successiva: con tutto il seguito di quelle liturgie fatte di tavoli negoziali permanenti e intasati di scartoffie, tante scartoffie, inarrestabili scartoffie e con il rischio che il dirigente scolastico, incalzato dalle urgenze quotidiane, incappi in pericolose omissioni – c'è sempre qualcuno con il dente avvelenato o con frustrazioni da scaricare – e venga trascinato in giudizio con l'accusa di comportamento antisindacale.

Ma sembra ben possibile adottare misure più snelle e più libere, purché idonee allo scopo: per esempio, informative rese nell'assemblea del personale docente (o nel collegio dei docenti), in omaggio al principio di trasparenza; restando pur sempre aperta la via del contenzioso su materie strettamente lavoristiche (previo tentativo obbligatorio di conciliazione), ovvero l'adizione del giudice amministrativo.

Forse può essere opportuno ricordare che il sistema delle relazioni sindacali a livello d'istituto è stato ancor più irrobustito nell'ultimo contratto nazionale di lavoro, preveduto e normato all'articolo 6, che si apre con le sette materie oggetto di informazione preventiva annuale, contrassegnate, in progressione, dalle lettere **a – g**, l'ultima delle quali riguarda «tutte le materie oggetto di contrattazione». Che sono sei (lettere **h – m**). Mentre le materie di informazione successiva sono – solo – due, lettere **n – o**, l'ultima delle quali però concerne la «verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse», casomai sia scappato qualcosa! Mirabile dispositivo a incastro, frutto di raffinata ingegneria. E' più facile evadere dal supercarcere dell'Asinara che uscire indenni da questa ragnatela, messa in piedi per distribuire, all'atto pratico, esclusi i compensi fissi e predefiniti a monte e su cui c'è ben poco da negoziare, sì e no 300 euro netti in media, più o meno il costo di un caffè al giorno.

Riordinati i suoi organi di governo, potenziate ovvero create le necessarie figure professionali idonee ad attivarla, ora l'autonomia di tutte le istituzioni scolastiche dovrebbe decollare. Di **tutte** le istituzioni scolastiche (e formative), nell'ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione.

Che dovranno porsi in competizione virtuosa per rendere pienamente e concretamente possibile la libertà di scelta educativa delle famiglie. Qualcuno continuerà ad insistere su un'istruzione mercificata, sulle aberrazioni di una scuola trasformata in azienda, sulla compressione dei diritti dei ceti più deboli, sull'ulteriore marginalizzazione dei luoghi meno favoriti, e via via a consumare tutto quell'armamentario ideologico ormai conosciuto a memoria. Ma non è, neanche qui, una novità sconvolgente, perché già presente in norme positive, a cominciare dalla legge 62/00 sulla parità scolastica (75), e resa obbligata dal nuovo assetto del sistema esigito dal più volte menzionato nuovo titolo quinto, parte seconda, costituzione, cui la proposta di legge, correttamente e doverosamente, si rapporta: lo stato definisce e presidia un'architettura unitaria, in termini di strutture organizzative portanti, di figure professionali, di curricoli configurati alla stregua di livelli essenziali di prestazioni, di linee guida, di valutazione di sistema e di controllo sulla base di precisi standard, tutti vincoli che devono orientare le scuole del medesimo istituto (laddove il principio della sussidiarietà deve temperarsi con quello dell'adeguatezza: la materia dell'istruzione, in quanto fondamentale per l'esercizio della piena cittadinanza, non consente un ruolo residuale, di mera supplenza, dello stato), nonché le scuole che chiedano e ottengano la parità; le regioni e gli enti locali esercitano, in sinergia, le rispettive competenze per quanto attiene all'organizzazione del servizio sul territorio (con riguardo alle risorse finanziarie, umane e strumentali e alla definizione della rete scolastica in modo che siano evitati sprechi, carenze, duplicazioni, incoerenze: i cui costi gravano sulla collettività), e al supporto delle istituzioni scolastiche; istituzioni scolastiche che, per l'appunto, nell'esercizio, ed entro i limiti, della loro autonomia funzionale – statali o paritarie, non importa – erogano il servizio finale, di natura tecnico-professionale, e ne rispondono.

Nello specifico, la proposta di legge assegna a ogni regione e provincia autonoma le risorse finanziarie pubbliche, a loro volta distribuite alle istituzioni scolastiche accreditate, secondo il criterio principale della «quota capitaria», individuata in base al numero effettivo degli alunni iscritti a ogni istituzione scolastica, tenuto conto del costo medio per alunno, calcolato in relazione al contesto territoriale, 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 ai criteri di equità e di eccellenza.

Sembra, *prima facie*, una soluzione più equilibrata rispetto a quella del ministro Gelmini nel suo disegno di legge per la valorizzazione del merito, ma non per questo non abbisognavole dei correttivi che dovessero rivelarsi necessari allorquando comincerà a funzionare (76),

Dopodiché il dispositivo prefigurato potrà non piacere e ciascuno conserverà la facoltà di esprimere le sue personali idiosincrasie (la libera manifestazione del pensiero è un valore costituzionale) o concorrere a modificarlo se non a ribaltarlo, ma entro e con i meccanismi apprestati dalla legge, come avviene in ogni democrazia.

Noi crediamo che la proposta di legge ponga le condizioni affinché le scuole siano trasparenti, efficaci e responsabili (nel senso che rispondono), provando, se non ad eliminare, quantomeno a ridurre le vischiosità e l'opacità di un sistema alimentato da più o meno cospicue rendite di posizione, piccoli privilegi, comode inerzie; cause e conseguenze di un contesto piatto, anonimo, massificato, deresponsabilizzato e deresponsabilizzante, che non può chiedere risorse (e considerazione sociale). Che, in assenza di rendicontazione, non sono, per definizione, né troppe né poche, perché la collettività, su cui esse gravano, le percepirà sempre come uno spreco.

- NOTE -

(1) Il riferimento è, in particolare, al primo dei cinque decreti legislativi (il n. 416), emanati tutti il 31 maggio 1974 in attuazione della legge delega 30 luglio 1973, n. 477, recante «Istituzione e riordinamento degli organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica»

Gli stessi sono stati poi oggetto di ricognizione e di ricollocazione sistematica nel testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado (d.lgs. 16 aprile 1994, n.297, susseguente a due leggi delega: la prima, n.121/91, autorizzava il governo a riunire e coordinare in un testo unico, entro due anni, tutte le disposizioni di legge vigenti in materia di istruzione, esclusi il settore universitario e gli istituti di alta cultura; la seconda, n.126/93, nel fissare un nuovo termine, allargava i poteri del governo consentendogli di apportare, oltre la mera raccolta delle leggi vigenti sulla scuola, le modifiche necessarie per il coordinamento delle medesime).

(2) Si riporta l'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'assemblea dell'ONU il 10 dicembre 1948:

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.
2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.
3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli

(3) La dialettica pubblica funzione (l'istruzione come fine proprio dello stato) – pubblico servizio (istruzione come compito e interesse della comunità sociale e civica, dunque pubblica per definizione, indipendentemente dai soggetti e dalle modalità con cui la stessa viene erogata) è risalente e trova i più illustri teorizzatori, rispettivamente, in V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957 e in U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961 e ID., *Un nuovo rapporto tra l'Amministrazione e la scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1975, 249 ss.

Le teorie del Pototschnig sembrano oggi trarre nuova linfa dal principio di sussidiarietà, espressamente costituzionalizzato in esito della riforma del titolo quinto ad opera della l. cost. n. 3/01, che però non può essere disgiunto da quello di adeguatezza.

(4) La dirigenza scolastica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico *pleno iure* (dopo essere stata virtualmente configurata nei contratti collettivi di lavoro del personale della scuola e, ancor prima, teorizzata, sin dalla metà degli anni settanta: cfr. SCURATI-DAMIANO-RIBOLDI, *Funzione dirigente*, La Scuola, Brescia, 1978) dal comma 16 dell'art. 21 della legge 1997, n. 59, contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. In attuazione della citata legge è stato emanato, a circa un anno di distanza, il d. lgs. 6/3/1998, n. 59 che, tramite interpolazione del capo II del d. lgs. 29/93, rubricato «Dirigenza», ha disciplinato il contenuto della funzione della dirigenza scolastica; contenuto che è poi confluito nell'art. 25 del d. lgs. 165/01 («Dirigenza delle istituzioni scolastiche»), integrato, per quanto concerne l'accesso alla qualifica, dal successivo art. 29. Sul punto, distesamente, si veda F. NUZZACI, *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia. Norma giuridica e regole di azione*, Pensa Multimedia, Lecce, 2002, pp. 105-148. In parallelo all'acquisizione della qualifica dirigenziale dei già presidi e direttori didattici, e sempre in contestualità con l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, è nata, per via contrattuale all'interno del comparto scuola, la figura del direttore dei servizi generali ed amministrativi. Essa è dunque il frutto

di una lenta, ma costante, evoluzione che ha accompagnato la crescente complessità delle istituzioni scolastiche, da mere articolazioni periferiche dell'amministrazione, prive di autonomia, a enti soggettivizzati responsabili in via diretta ed esclusiva dell'erogazione del servizio tecnico di educazione-istruzione-formazione. Prima segretario con funzioni di concetto (art.5, d.p.r.420/74), poi coordinatore amministrativo (legge 312/80), infine responsabile amministrativo (art.51, CCNL 4-8-95), da ultimo l'art.34 CCNL 26-5-99 ne ha previsto il passaggio all'attuale qualifica con la piena attuazione dell'autonomia scolastica (dall'1/9/2000), quindi contestualmente alla ridefinizione delle funzioni del dirigente scolastico, fatta salva l'unità di conduzione a questi affidata. Perciò non appare conferente con il dato normativo l'affermazione di chi prefigura una diarchia nella conduzione della scuola per il difficile intreccio delle competenze distribuite in modo non sempre chiaro tra il dirigente scolastico e il DSGA, come riteniamo di aver dimostrato nel nostro lavoro *Il dirigente scolastico nel sistema ...*, cit., e precisamente nel cap. VI.4, *Direttore dei servizi generali e amministrativi*, pp. 229-234.

(5) Un primo testo unico sugli impiegati civili dello stato (comprensivo degli insegnanti in quanto statali, all'epoca in numero esiguo) fu emanato con il r.d. 22/11/1908, n. 293, che raccolse una serie di leggi precedenti, poi via via integrato dall'opera della giurisprudenza, che lo estese progressivamente alle diverse amministrazioni pubbliche. Con il

regio decreto De Stefani (r.d. 11-11-1923, n.2395) si rafforzò l'ordinamento gerarchico degli impiegati, appena attenuato dall'ultima disciplina, di carattere generale, contenuta nel testo unico sugli impiegati civili dello stato (d.p.r. 10-1-1957, n.3), tuttora in vigore, sia pure in via residuale. Sul punto cfr. G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna, p.206 ss. Per un approccio giuslavoristico si veda CARINCI-DE LUCA-TAMAJO-TOSI-TREU, *Diritto del lavoro*, II, Utet, Torino, 1999, p.507 ss.

(6) Lo stato giuridico del personale docente, regolato da norme pubblicistiche, si fonda sulla citata legge delega n. 477/73 e risulta, nello specifico, dal raccordo delle disposizioni figuranti in tre decreti attuativi della stessa: n. 417 («Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello stato»), n. 419 («Sperimentazione e ricerca educativa, Aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti») e n. 416 («Istituzione e riordinamento degli organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica»). Gli stessi sono stati poi oggetto di ricognizione e di ricollocazione sistematica nel testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado (d. lgs. 16 aprile 1994, n.297, cit.). Trattasi di un *corpus* normativo che, pur in buona parte oramai datato, conserva il pregio di aver unificato e reso omogeneo uno specifico stato giuridico del personale della scuola, differenziandolo da quello, sì omologante, degli impiegati civili dello stato.

Nella normazione delegata del 1973-74 emerge, senza dubbio, una figura docente connotata da profili di specificità professionale, tutelata e garantita nella sua libertà d'insegnamento, intesa come autonomia didattica e libera espressione culturale, sostanziata e costantemente sostenuta dal diritto-dovere all'aggiornamento professionale (anche nelle forme della ricerca e della sperimentazione) e che si rafforza nella progettualità collegiale. Ma è soprattutto una libertà «funzionalizzata», vale a dire strumentale alla promozione, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, in una scuola che si struttura come comunità interagente con la più vasta comunità sociale e civica, della piena formazione della personalità degli alunni; dunque legittimamente incisa, cioè orientata dalle «regole dell'organizzazione» e, prima ancora, vincolata al rispetto delle norme e dei valori costituzionali. Sul punto si veda il nostro lavoro *Tra testo unico e legislazione in fieri. Note di diritto scolastico*, Pensa Multimedia, Lecce, 1998, in particolare pp.13-44 e pp. 68-73.

(7) Per la verità, l'erosione dello stato giuridico di tutto il personale della scuola, così come definito dal legislatore negli anni 1973-74, è ben antecedente alla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, comprensivo del settore scolastico, avviata dalla legge 421/92 e conseguenti atti di normazione delegata – a cominciare dal fondamentale d. lgs.29/93 – poi completata dalle c. d. leggi Bassanini, in particolare dalla legge 59/97 e decreti applicativi.

Quantomeno occorre risalire alla legge 93/83 (legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93) che, istituzionalizzando la contrattazione del rapporto di lavoro anche nel comparto scuola – sia pure in modo formalmente non paritetico, dovendo i contenuti della stessa essere recepiti in un atto regolamentare di natura pubblicistica – spiega un progressivo effetto assorbente su materie formalmente oggetto di riserva di legge, in quanto attinenti a posizioni di *status* e perché connesse all'espletamento di una funzione pubblica, ovvero afferenti a competenze di organi statali, individuali e collettivi.

(8) Trattasi di affermazioni in parte vere, ma anche discutibili e perciò meritevoli di più analitiche considerazioni. Qui può incidentalmente dirsi che, in spregio ai principi della logica elementare, una dirigenza – quella scolastica – teorizzata (impropriamente, in punto di diritto) specifica o speciale, per essere dotata di profili di complessità estranei alla generale dirigenza pubblica e – per certi aspetti – addirittura alla dirigenza generale, ha un trattamento economico decisamente deteriore. Mette conto, al riguardo, indirizzare l'attenzione del lettore al sito del ministero della funzione pubblica, che riporta – rese su base volontaria, al momento – le retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia, cui la dirigenza scolastica deve rapportarsi. Mentre la retribuzione di base o tabellare è uguale per tutti (€40.130 circa lordi su tredici mensilità), quelle di posizione e di risultato mettono capo complessivamente, in media, ad una differenza lorda, annua, sempre su tredici mensilità, di circa 33.000 euro (46.000 per la dirigenza pubblica di seconda fascia – 13.000 per la dirigenza scolastica = €33.000). Il raffronto è fatto con i neodirigenti scolastici provenienti dalla docenza e vincitori dell'ultimo (ed unico) concorso ordinario, il più selettivo tra tutti i concorsi per accedere alla dirigenza pubblica; perché gli ex presidi incaricati e gli ex presidi e direttori didattici di ruolo transitati nella dirigenza scolastica attenuano (di poco) le distanze, avendo conservato, rispettivamente, l'indennità di presidenza e la retribuzione individuale di anzianità. A tacer d'altro, qui siamo in presenza di un'aperta violazione degli articoli 3 e 36 della costituzione: vale a dire della lesione del principio di eguaglianza, dato che una stessa funzione, per quantità e qualità del lavoro svolto da soggetti che hanno la stessa qualifica, lo stesso profilo professionale, una pari responsabilità per essere tutti preposti (di regola) alla dirigenza di un ente-organo dello stato (è la «doppia anima» delle istituzioni scolastiche, dotate di autonomia solo «funzionale»), viene remunerata con differenze nient'affatto marginali, nell'ordine di 400-700 euro mensili (che si rifletteranno altresì sul trattamento di quiescenza e di fine rapporto). Sempre incidentalmente – visto che ci siamo – sembra che, dai primi indizi captati in via confidenziale, l'equiparazione retributiva con la dirigenza pubblica, che si sarebbe dovuta realizzare già due contratti or sono, resti una chimera per i cirenei confinati nella riserva indiana, della quinta area contrattuale della dirigenza scolastica (la chiamano specificità, per l'appunto!). Ovviamente, le lettere indirizzate dai sindacati alle varie autorità per l'apertura del tavolo negoziale per il rinnovo di un contratto

scaduto da 30 mesi (quella congiunta di CGIL – CISL – UIL, prot. n. 237/08 del 13/6/08 si rivolge a ben 22 soggetti, dal presidente del consiglio al vicepresidente della sesta commissione del senato) parlano della piena equiparazione con il resto della dirigenza pubblica, da portare a termine nell'ambito del quadriennio contrattuale 2006-2009, quindi tutta e subito! Pare però che – forse, se tutto andrà bene – si possa puntare all'equiparazione della sola retribuzione di posizione, parte fissa che, unitamente ai suoi riflessi sulla retribuzione di risultato, comporterà un incremento lordo su tredici mensilità, rispetto a quella attualmente percepita, di circa 9.500 euro. Quanto al recupero del differenziale con la ben più corposa retribuzione di posizione – parte variabile, è da presumere che occorreranno, al minimo, due ulteriori tornate contrattuali. E se tutto filerà per il verso giusto, all'incirca per il 2020, o giù di lì, forse la dirigenza scolastica avrà realizzato l'equiparazione alla restante dirigenza pubblica. Prospettiva entusiasmante (lo abbiamo non infrequentemente scritto, da ultimo in F. NUZZACI, *Primi piani sul contratto: un film già visto*, in *Scuola & Amministrazione*, novembre 2007) per chi resta abbarbicato ad una «specificità» di cui ne fanno felicemente a meno gli ispettori tecnici, pure provenienti dal mondo della scuola, attributari da circa un ventennio (legge 417/89) della qualifica dirigenziale e collocati nella prima «aspecifica» area contrattuale della dirigenza amministrativa (insieme agli ex provveditori agli studi ed ora dirigenti degli uffici scolastici provinciali). Senza essere titolari di uffici, senza un bilancio da gestire (e di cui rispondere), senza una composita struttura da governare, senza i poteri del privato datore di lavoro (con connesse responsabilità in ordine al contenzioso, per la possibile violazione delle norme sulla sicurezza e sulla *privacy*), con una esposizione sociale minima (per non dire impalpabile), godono di una retribuzione di posizione e di risultato ben più consistenti rispetto ai dirigenti delle istituzioni scolastiche autonome. Non dissimile è la situazione degli ex provveditori, privati dell'antico prestigio di suprema autorità scolastica della provincia, ma pur sempre dirigenti *pleno iure* benché non dotati di competenze operative autonome bensì delegate, ovvero circoscritte a funzioni di supporto, sostegno e monitoraggio nei confronti delle autonomie scolastiche. Naturalmente, speriamo di essere smentiti!

(9) La sentenza della corte costituzionale n. 279/05, richiamata nella proposta di legge Aprea, ha affermato, salvo aspetti marginali, la piena legittimità della legge 53/03, c.d. riforma Moratti, impugnata in via principale da alcune regioni perché ritenuta invasiva, per eccesso di dettaglio, delle loro competenze legislative susseguenti alla riforma del titolo V ad opera della legge costituzionale 3/01, ma con motivazioni per lo più apodittiche e fondamentalmente non condivisibili: cfr. F. NUZZACI, *Riforma Moratti e autonomia scolastica: commento e considerazioni sulla sentenza della corte costituzionale n. 279 del 7-15 luglio 2005*, in *Rivista giuridica della scuola*, novembre-dicembre 2005.

(10) Sembra superfluo ricordare che è sempre la legge a definire, e legittimare, gli istituti, le forme, le modalità delle relazioni sindacali, così come le materie rimesse alla regolamentazione pattizia, di cui può sempre riappropriarsi, sino all'intero rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in via definitiva e con il solo vincolo di indicarlo in maniera espressa (cfr. art. 2, comma 2, d.lgs.165/01). Non esiste, pertanto, nessuna riserva di contrattazione per materie ritenute «ontologicamente» di competenza pattizia, che taluni vorrebbero fondare sul primo comma dell'art. 39 cost. laddove qui vi è solo sancito il generale principio della libertà sindacale, che rappresenta una specificazione della più ampia libertà di associazione di cui al precedente art. 18, garantita e tutelata nei limiti comuni alle associazioni non riconosciute ex art. 36 del codice civile.

E' ora in discussione in parlamento il disegno di legge presentato dal ministro della funzione pubblica Brunetta, recante «Delega al governo per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico», che prevede cinque decreti legislativi di attuazione. La premessa è quella di rafforzare la tutela degli interessi pubblici e i livelli essenziali delle prestazioni da erogare all'utenza. Nello specifico, si dovrà conseguire una migliore organizzazione del lavoro, anche attraverso il rispetto della suddivisione tra materie riservate alla legge e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva. La legge regolerà l'organizzazione del lavoro, il sistema di valutazione del personale, il regime delle responsabilità. Un periodico monitoraggio verificherà l'opportunità di eventuali modifiche agli ambiti di competenza ripartiti tra legge e contratto. Sempre con riguardo ai nuovi prefigurati modelli e procedure di contrattazione, si dovrà assicurare piena autonomia al dirigente (ad ogni dirigente, compreso quello preposto alla direzione delle scuole autonome) nell'uso delle risorse umane e finanziarie, con sua esclusiva competenza in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi, e conseguente responsabilità per omessa vigilanza della produttività del personale assegnato.

Come ben si vede, c'è una perfetta sintonia – e susseguente suo potenziamento – con la proposta di legge Aprea.

(11) Il riferimento è sicuramente ai principi deducibili dagli artt. 33 e 34, specificatamente dedicati alla scuola: essenzialmente la libertà d'insegnamento e il diritto allo studio, che però devono integrarsi con le altre disposizioni presenti nella carta costituzionale. Senza alcuna pretesa di esaustività e limitandoci ai riflessi sulla funzione docente, non possiamo anzitutto omettere l'art.3, primo comma (concernente l'uguaglianza formale, ovvero il principio di uguaglianza di tutti i soggetti coinvolti nei processi di istruzione, educazione, formazione) e, più ancora, secondo comma, che impone la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e, in prospettiva, l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. L'art. 2 viene in rilievo nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili della persona umana, sia come singolo che nelle formazioni sociali (e la scuola è certamente riguardata anche come luogo di formazione sociale) in cui si svolge la sua personalità; persona umana che, così formata, è, per contro, investita di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; doveri ripresi e rinforzati nel

secondo comma dall'art.4. L'art. 9 impegna l'intera repubblica (nella sua massima estensione, quindi anche i docenti nell'esercizio di una pubblica funzione) a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, nonché la tutela del ... patrimonio storico-artistico della nazione.

Il primo comma dell'art. 21 garantisce e tutela la libertà di pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione e, *a fortiori*, quel *pensiero qualificato* che si concreta nell'attività d'insegnamento.

L'art.30, primo comma, dichiara il dovere e il diritto dei genitori di mantenere, *istruire ed educare* i figli. E non v'è dubbio che tale diritto-dovere legittima la famiglia, tutt'altro che corpo estraneo, come qualificato soggetto istituzionale nella scuola pubblica e lo rende contitolare e corresponsabile, nei limiti e nei modi previsti dall'ordinamento, del progetto educativo che in detta scuola viene elaborato, attuato e verificato; sino al diritto di scelta di una scuola, anche marcatamente *di tendenza*, i cui indirizzi e i cui metodi siano ritenuti confacenti ai valori e ai principi di vita ai quali la famiglia impronta la propria condotta.

L'art.38, terzo comma, opera un richiamo esplicito al diritto all'educazione degli inabili e dei minorati, presupponendo percorsi individualizzati e strumentazioni idonei a garantire risultati apprezzabili, di regola nelle scuole comuni e non più nelle scuole speciali (cfr. artt. 312-326, t.u. 297/94).

L'art. 32, primo comma, in tema di tutela della salute, oltre a segnare un limite alla libertà d'insegnamento, vincola soprattutto la scuola a compiti promozionali, poi definiti in appositi progetti educativi, secondo le ricorrenti direttive ministeriali (cfr. art. 326, t.u. 297/94, citato).

Da ultimo, l'art.41, secondo comma, non può di certo stimarsi estraneo all'ambito scolastico, per le sue ricadute sulla libertà d'insegnamento e sull'organizzazione del servizio di istruzione, laddove l'azione della scuola (al pari dello svolgimento dell'attività economica privata, oggetto specifico della norma in discorso) dev'essere condotta in modo tale da non recare danno alla sicurezza, alla *libertà*, alla *dignità* umana.

(12) E' qui espressamente richiamata la legge 53/03, c.d. riforma Moratti, tuttora vigente, ancorché depotenziata dal «cacciavite» dell'ex ministro Fioroni. Ma sono altresì richiamati per implicito i decreti legislativi applicativi della medesima legge (in particolare il d. lgs. 59/04, contenente le indicazioni nazionali per il primo ciclo d'istruzione e il d. lgs. 226/05 relativo al secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione), nonché l'intero (o quasi) regolamento dell'autonomia ex d.p.r. 275/99. Devono altresì considerarsi i riferimenti all'art. 25, d. lgs. 165/01, in punto dei poteri-doveri del dirigente scolastico nel valorizzare e ottimizzare le risorse – umane, finanziarie, strumentali – assegnategli per la realizzazione del successo formativo di ogni singolo alunno o studente, di cui ne è il primo garante. Parimenti, vengono in considerazione le norme sul c.d. statuto delle studentesse e degli studenti, di cui al d.p.r. 249/98 e successive modifiche recate dal d.p.r. 235/07, che ha enfatizzato il patto di corresponsabilità tra scuola e famiglia.

(13) Il consiglio di stato, nel parere n. 1021/2000 della seconda sezione, ha affermato che «risultano superate *ex lege* le competenze di quegli organi collegiali che invadono le nuove attribuzioni della dirigenza, ferme restando dunque solo quelle inerenti agli altri aspetti dell'organizzazione e gestione dell'attività didattica». Il parere è rinvenibile in www.giustiziamministrativa.it. Sul punto, partitamente, cfr. F. NUZZACI, *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia ...*, cit., pp. 167-179.

(14) La conferenza unificata è stata istituita dall'art. 8 del d. lgs. 281/97 su specifica indicazione della legge delega 59/97 (c.d. Bassanini 1) per la trattazione delle materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni. Essa assume deliberazioni, promuove e sancisce intese e accordi, esprime pareri sulla base del principio di leale collaborazione. Si affianca alla conferenza stato-regioni, istituita dalla legge 400/98, e alla conferenza stato-città, istituita con decreto del presidente del consiglio dei ministri 2 luglio 1996.

(15) La proposta di legge Aprea, a differenza di altre analoghe che l'hanno infruttuosamente preceduta, sembra ben più consapevole della necessità di tener conto del mutato assetto del sistema scolastico susseguente prima all'ampio decentramento amministrativo operato dal d. lgs. 112/98, attuativo di una delle numerose deleghe contenute nella legge 59/97 (c.d. Bassanini 1), e poi alla riforma del titolo quinto della costituzione (l. cost. 3/01, cit.), in particolare artt. 117-118, che attribuiscono alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano competenze legislative esclusive e concorrenti, oltreché amministrative – queste ultime, di regola, esercitate dai comuni – in materia di istruzione e formazione professionale, nonché di istruzione *tout court*. Qui può appena accennarsi al giudizio, fortemente critico, espresso un po' da tutti i costituzionalisti, sul nuovo titolo quinto, siccome confuso, approssimativo, tecnicamente mal costruito e perciò costantemente «reinterpretato» dalla corte costituzionale quando è stata chiamata a pronunciarsi sul contenzioso, ora innescato dalle regioni, ora promosso dallo stato. La legge 131/03, c.d. legge La Loggia, ha provato a meglio definire e armonizzare le diverse competenze – esclusive e/o concorrenti – tra stato e regioni, dettando altresì una disposizione di chiusura che facoltizza queste ultime a ricavare esse stesse i principi fondamentali, quali limiti alla loro potestà legislativa concorrente, dall'intero tessuto dell'ordinamento giuridico, in caso di inerzia dello stato, nello spirito di leale collaborazione. Di talché, in sede di conferenza delle regioni, è stato di recente prodotto un documento intitolato «Attuazione del titolo quinto della parte seconda della costituzione per quanto attiene alla materia dell'istruzione», il terzo dopo quello elaborato il 12 luglio 2006, poi seguito a breve dal c.d. *Master Plan* del 14 dicembre 2006, contenente le azioni e i tempi affinché dal 1° settembre 2009 le regioni possano in concreto realizzare le funzioni loro attribuite dal titolo quinto. Compito, questo, esercitato finora con timidezza, con un atteggiamento di *self*

restraint, per il non infondato timore di dover prevalentemente ricorrere ad entrate finanziarie proprie a fronte della resistenza dello stato nel trasferire ad esse quanto dovuto. Per contro le leggi statali – e la conseguente normazione secondaria dell'amministrazione – sono state indotte a riappropriarsi delle antiche competenze, coadiuvate da una giurisprudenza costituzionale piuttosto conservatrice che – come taluno ha notato – ha letto il principio di sussidiarietà in senso rovesciato, ovvero ascensionale. E', al riguardo, sintomatico un passaggio della già citata sentenza n. 279/05 laddove, nel «salvare», al di là di alcuni rilievi marginali, la riforma Moratti, l'alta corte ha sostanzialmente affermato che norma generale è ciò che al legislatore nazionale (e all'amministrazione) piaccia affermare tale nell' (apoditticamente) asserita salvaguardia delle esigenze unitarie nazionali. Di più, con la precedente sentenza n. 13/04 – sempre in ragione della salvaguardia delle esigenze nazionali – è stato affermato il principio che può intervenire, anche con strumenti regolamentari, pure nella sfera delle competenze esclusive delle regioni (così dilatandosi a dismisura la nozione di «livelli essenziali delle prestazioni», ex art. 117, lett. m, cost.), benché con opportune cautele.

(16) Alle citate fonti normative abbiamo a suo tempo dedicato più di un commento: cfr. F. NUZZACI, *L'ultimo tassello della riforma Moratti: la formazione degli insegnanti*, in *Scuola & Amministrazione*, novembre 2005 e ID. *La formazione iniziale e il reclutamento dei docenti nella finanziaria per il 2008: quali prospettive?*, in *Scuola & Amministrazione*, febbraio 2008.

(17) Del fatto che la libertà d'insegnamento non può essere interpretata, e agita, in senso individualistico, quasi anarcoide, sciolta da ogni vincolo (*ius excludendi alios*), alla stregua di un diritto soggettivo pieno (mentre essa si configura, invece, come funzione: cfr. art. 2, d.p.r. 417/74, trasfuso nell'art. 395 del d. lgs. 297/94), avevamo già argomentato nel nostro *Tra testo unico e legislazione in fieri: note di diritto scolastico*, cit., pp. 23-31 e poi, con non minore analiticità, in *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia ...*, cit., pp. 149-160.

(18) L'art. 7 della legge 145/02 (c.d. legge Frattini), poi corretto dal d.l. 115/05, convertito con modificazioni nella legge 168/05, ha introdotto nel corpo del d.lgs. 165/01 l'art. 17-bis, rubricato «Vicedirigenza», istituibile tramite la contrattazione collettiva nel comparto ministeri e – sempre tramite la contrattazione collettiva – in tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs. 165/01, citato, che comprende le istituzioni scolastiche, previo il vaglio di compatibilità. Un potere enorme – e non è l'unico caso – consegnato ai sindacati (*rectius*: alle grandi organizzazioni sindacali generaliste), che hanno sempre manifestato un atteggiamento pregiudizievole contrario a tale figura e, in generale, a tutti quei profili istituzionalizzati afferenti a professionalità intermedie e/o alte professionalità; per contro più interessate all'attivazione di procedure di riqualificazione al fine di far conseguire promozioni di massa con doppi salti, mascherate come pseudoconcorsuali, con l'elusione del vincolo costituzionale (e dell'orientamento dei giudici). A tal ultimo riguardo, mette conto menzionare la recentissima sentenza n. 4399/2008 del Tribunale di Roma – sezione lavoro, che ha attribuito la vicedirigenza a un gruppo di ricorrenti in possesso dei requisiti già individuati dalla legge per potervi accedere, ma frustrati dall'inerzia dell'amministrazione e dei sindacati, concordi nel rinviare *sine die*, con pretesti vari, il tavolo negoziale, e ha statuito il principio (nel richiamare la pronuncia della corte di cassazione 27/9/05, n. 18829) che «l'efficacia derogatoria riconosciuta al contratto collettivo rispetto alla legge, ai sensi dell'art. 2, d. gs. 165/01, presuppone che la legge della cui deroga si tratti non investa la parte collettiva del compito della propria attuazione». In chiaro: le parti, cioè amministrazione e sindacato, sono obbligate ad esercitare le proprie prerogative negoziali entro i termini e secondo le modalità previste dalla legge e/o in tempi ragionevolmente congrui, altrimenti è «lo stesso organo giudicante ad attribuire la qualifica ai lavoratori aventi i requisiti legislativi prescritti»: anche qui con il supporto della giurisprudenza della corte di cassazione (*ex multis* n. 2246/95 e n. 2214/96). Di conseguenza, l'amministrazione è stata condannata, oltre al pagamento delle spese processuali, a rifondere ai ricorrenti una somma ragguagliata, in via equitativa, al mancato inquadramento retributivo nella superiore qualifica della vicedirigenza. La sentenza *de qua* è stata, di riflesso, condivisa e rafforzata dal TAR Sicilia, Palermo, n. 364 del 30/3/08, che pure ha dichiarato – per una fattispecie analoga – l'inammissibilità di un ricorso in quanto il precitato art. 17 bis del d. lgs. 165/01, pur immediatamente operativo per le amministrazioni statali, necessita di una legge regionale (che nel caso di specie ancora non c'è) che ne adatti il contenuto all'assetto organizzativo regionale; diversamente (sempre nel caso di specie) sussisterebbe violazione dell'art. 14, statuto regionale siciliano, e dell'art. 117 della costituzione.

(19) E. PANINI, *Disegno di legge Aprea sulla scuola. La nostra valutazione*, in www.flcgil.it, 13/6/08.

(20) Abbiamo avuto occasione di annotare (F. NUZZACI, *Impegni per il nuovo ministro*, in *Scuola & Amministrazione*, giugno 2008) l'apparente paradosso del nostro sistema scolastico e formativo che, da quando è stata formalmente introdotta nell'ordinamento l'autonomia or sono dieci anni, è precipitato agli ultimi gradini nell'ambito dei paesi OCSE, peraltro presentando una situazione interna a macchia di leopardo: punte di eccellenza, prevalentemente nel nord-est, e risultati disastrosi, da terzo mondo, per lo più nelle isole e in zone del meridione; che ha ormai fallito tutti gli obiettivi dell'agenda Lisbona 2000.

Evidentemente, la scuola è lo specchio di un paese bloccato, che non cresce più; di un paese alla deriva, come denunciato in circa trecento fitte pagine di numeri e tabelle nel *bestseller* di STELLA-RIZZO, *La deriva. Perché l'Italia rischia il naufragio*, Rizzoli, Milano, 2008. Dove ce n'è anche per la scuola: docenti malpagati, ma troppi, e troppo anziani, rispetto alla media UE, reclutati con il sistema delle sanatorie, mai sottoposti a verifica, tenuti al riparo da ogni

forma di valutazione e remunerati tutti nella stessa misura. Un esercito di 167.000 bidelli, uno per ogni 2,2 classi, 50.000 più che i carabinieri, mentre in paesi come il Giappone, la Finlandia, la Spagna «la figura non esiste e il compito di tenere puliti i banchi, le aule, i corridoi delle scuole fa parte dei normali doveri degli stessi allievi», e le cui mansioni sono state in buona parte assorbite da figure anomale, quali gli ex lavoratori socialmente utili e le scodellatrici. Sprechi inauditi e ingigantiti da un sistema ipergarantistico che paralizza le segreterie scolastiche, costrette a fare 574 telefonate e 103 telegrammi per trovare un supplente del supplente, con il risultato che su una cattedra si pagano tre stipendi: costo totale stimato da «Tuttoscuola» circa cento milioni di euro l'anno, nel mentre oltre la metà degli edifici scolastici non è a norma, i laboratori difettano e le strumentazioni tecnologiche a supporto della didattica sono carenti ed obsolete. Studenti promossi con una montagna di debiti mai onorati. Impossibilità di allontanare lavativi, assenteisti cronici, soggetti acclarati come palesemente incompetenti ovvero «schizzati», financo persone condannate per reati gravi. Ed altro ancora.

(21) Ci riferiamo alla proposta di legge n. 4091 del 19 giugno 2003, a firma degli onorevoli Santulli, Aracu, Bianchi, Clerici, Carlucci, Galvani, Garagnani, Licastro, Orsini, Pacieri, Palmieri, Rainelli, Scardino, recante «Statuto dei diritti degli insegnanti»; seguita – quasi in fotocopia – dalla proposta di legge dell'on. Napoli del 23 giugno 2003, intitolata «Disposizioni in materia di stato giuridico degli insegnanti e di rappresentanza sindacale nelle istituzioni scolastiche», poi integrata dalla proposta di legge n. 4759 del 26 febbraio 2004, recante «Disciplina del sistema nazionale di istruzione». Quest'ultima proposta riprende e riassume le due precedenti, tenuto conto del ridisegnato assetto ordinamentale ad opera della pluricitata legge 59/03; abbisognavole di essere completato sul versante giuridico-istituzionale e organizzativo-gestionale. Essa costituisce un articolato disegno di sistema, implicito e non compiutamente definito né nei precedenti testi né in quello che stiamo commentando. Le proposte in discorso poi sono state riprese, riformulate e ripresentate, nella successiva legislatura anche dalla stessa Aprea.

(22) Oltre agli studi e alle pubblicazioni della rivista *Treelle*, si veda, tra i tanti, CENERINI-DRAGO, *Professionalità e codice deontologico degli insegnanti e Insegnanti professionisti*, Erickson, Trento, rispettivamente 1999 e 2001. Crediamo che qui basti segnalare alcuni contributi significativi, espressi in brevi ma efficaci sintesi, con rinvio in calce alle fonti bibliografiche per gli opportuni approfondimenti, tutti ospitati su VOCI DELLA SCUOLA, 2002-2003-2004, Tecnodid, Napoli: L. RIBOLZI, *Professionalità*; G. URAS, *Responsabilità professionale*; M. DUTTO, *Sviluppo professionale*; M. SPINOSI, *Figure professionali, Formazione in servizio e Funzioni obiettivo*; B. LOSITO, *Professionalità docente*; I. SUMMA, *Leadership scolastica*; M. CASTOLDI, *Funzioni strumentali*.

Quanto alle associazioni professionali, oltre all'A.N.P. (Associazione nazionale presidi e alte professionalità) – che è anche associazione sindacale – mette conto menzionare:

DIESSE = Didattica e innovazione educativa;

APEF = Associazione professionale europea per la formazione;

ADOC = Associazione nazionale dirigenti e docenti comandati;

ANVI = Associazione nazionale dei collaboratori vicari.

Vi è da aggiungere che ultimamente guarda con una certa attenzione alle medesime posizioni la storica associazione dei dirigenti scolastici – ANDIS, che ha accentuato la sua autonomia professionale rispetto alle appartenenze, implicite o dichiarate, sindacali, per lo più delle tradizionali confederazioni.

(23) Benché il sindacato, specialmente quello confederale, rivendichi un ruolo politico, vale a dire di rappresentanza degli interessi generali del paese, occorre, pur sempre, ricordare che, giuridicamente, trattasi di un'associazione privata rappresentativa dei propri lavoratori iscritti, più che di «categorie» di lavoratori, essendo tuttora inattuato (per volontà degli interessati, ma anche per l'inerzia del legislatore) il primo comma dell'art. 39 cost. Il sindacato pertanto – sempre in punto di diritto – è garantito e tutelato nei limiti comuni alle associazioni non riconosciute ex art. 36 del codice civile, peraltro in misura molto più intensa ed incisiva rispetto alla scarna originaria disciplina: ciò nell'ambito del più generale principio della libertà di associazione, sancito nell'articolo 18 della costituzione.

E' stato già evidenziato, e lo si rimarcherà in prosieguo, che il sindacato è chiamato dalla legge (e finché e come alla legge piaccia) alla regolazione del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali, mentre è titolare del diritto di (sola) informativa sulle materie che hanno riflessi sul rapporto di lavoro: ambito esteso ed elastico quanto si voglia, ma che non può comportare il potere di co-gestione (o addirittura del diritto di veto) su ciò che attiene all'organizzazione degli uffici, alla definizione e alle discipline dei profili professionali; né l'invasione delle competenze di gestione dei dirigenti e/o della politica scolastica commessa al legislatore, all'amministrazione ovvero agli organi collegiali delle istituzioni scolastiche nell'ambito della c.d. autonomia funzionale.

(24) In un nostro scritto (cfr. F. NUZZACI, *Prolegomeni per il nuovo contratto*, in *Scuola & Amministrazione*, settembre 2007) abbiamo avuto modo di commentare due documenti, sottoscritti l'uno («Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») da alcuni ministri e dalle confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL; l'altro («Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza», che ne costituisce un seguito specifico) con l'aggiunta del ministro dell'istruzione nonché dello SNALS e della GILDA, in quanto sindacati rappresentativi del comparto scuola.

Del Memorandum ci limitiamo ad annotare che la sua parte più corposa concerne la dirigenza pubblica, oggetto di una riscrittura di regole-principi-criteri: in assenza dei propri sindacati rappresentativi, naturalmente!

Dell'intesa diremo solo che essa investe un coacervo di materie, che spaziano dall'individuazione dei livelli di governo del servizio scolastico e delle relative forme di cooperazione, all'innalzamento dell'obbligo, agli organi collegiali da riformare, al carattere nazionale del sistema pubblico di istruzione e formazione, all'educazione degli adulti e al *lifelong learning*, al riordino dell'istruzione tecnico-professionale, all'integrazione degli alunni stranieri, al recupero delle diverse emergenze educative ..., alla verifica della funzionalità del decentramento amministrativo: di tutto e di più. E, particolare non trascurabile, **tutti questi processi vanno attuati sulla scorta dei criteri generali in connessione con i rinnovi contrattuali.**

La circostanza è propizia per indirizzare l'attenzione del lettore sulla documentatissima inchiesta (scarsamente pubblicizzata – a differenza del libro di Stella e Rizzo – né contestata: sarà un caso?) di Stefano LIVADIOTTI, *L'altra casta*, Bompiani, Milano, 2008. Vi si leggerà che solo un italiano su venti si sente rappresentato pienamente dalle varie sigle sindacali e meno di uno su dieci dichiara di averne fiducia ...L'immagine del sindacato ha lasciato il posto a quella di una casta iperburocratizzata e autoreferenziale ...Un apparato che, in nome di una concertazione degenerata in diritto di veto, pretende di avere l'ultima parola sempre e su ogni cosa: aliscafi, ... intercettazioni, legge elettorale, mutui, 'ndragheta, *privacy*, V-Day, Venezuela, base USA di Vicenza, Fincantieri, Intesa-San Paolo, Tav, Teleface ... e tante altre chiacchiere che hanno complessivamente affaticato i tre leader delle confederazioni per circa 1.500 interventi in meno di un anno. Un apparato che vuole interpretare gli interessi generali, ma che non è eletto dal popolo sovrano e che sceglie i suoi dirigenti con oscuri criteri di cooptazione. Che costa al sistema paese un miliardo e 854 milioni di euro l'anno, senza peritarsi di rendere pubblici i propri bilanci. Che quando si presenta come il legittimo rappresentante di tutti i lavoratori in realtà bada solo (forse) agli interessi dei suoi iscritti (la metà dei quali pensionati, l'altra metà composta in larga prevalenza da qualifiche medio-basse), che valgono ormai meno di un quarto dell'intero sistema produttivo nazionale. E perciò si mette puntualmente di traverso a qualunque riforma in grado di porre in discussione uno *status quo* fatto di grandi e (una miriade di) piccoli privilegi.

(25) Cfr. F. NUZZACI, *Due proposte di legge sul nuovo stato giuridico dei docenti per la scuola dell'autonomia: considerazioni in re e a latere*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 3, 2004, pp. 477-538.

(26) Camera dei deputati, O.d.g. 9/3387/10 – Napoli, Landolfi, Butti, Castellini, Maggi, Rositani, Cannella, Garagnani, Santulli, Palmieri, Coronella.

(27) Per Daniela COLTURANI, all'epoca segretaria generale della CISL-Scuola, simili proposte contemplavano una visione autoritaria della scuola, con una totale assenza di un impianto solidale e cooperativo fondato sulla cultura e sulla pratica di una collegialità condivisa e corresponsabile, che pertanto non poteva e non doveva implicare una gerarchizzazione della funzione docente (in www.cislscuola.it del 20/6/03). *In terminis* le reazioni degli altri sindacati rappresentativi nel comparto scuola.

(28) Così, ad esempio, in casa CGIL, che ha reso marginale l'ala dura della FIOM di Gianni Rinaldini e che sembra aver condotto su posizioni moderate il segretario generale della flcgil, il ricordato Panini, che ha fatto il suo ingresso nella segreteria confederale.

(29) Il riferimento è ancora a F. NUZZACI, *Impegni per il nuovo ministro*, cit.

(30) Da Andrea RANIERI, responsabile dell'area sapere del Partito Democratico: *Un bipolarismo mite salverà l'istruzione*, in *Italia Oggi* del 27/2/08, riportiamo alcuni passi di più stretta afferenza alla proposta di legge Aprea (ma anche al progetto di legge Gelmini), per rilevarne gli indubbi elementi di consonanza:

- riconoscimento dei talenti e dei meriti, delle diverse intelligenze e dei diversi modi di apprendere;
- flessibilità degli orari e della gestione degli organici per reggere l'innovazione didattica e organizzativa che la scuola di tutti e di ciascuno richiede;
- didattica più articolata: meno impegno frontale a vantaggio delle attività di gruppo e individuali;
- piena valorizzazione della professionalità docente, a partire dall'attività di ricerca-aggiornamento-formazione, anche prevedendo periodi sabatici;
- consigli d'istituto dotati di organi di governo e aperti alle comunità locali e alle forze economiche e sociali;
- esplicitazione della piena responsabilità del collegio dei docenti, anche attraverso la sua articolazione in dipartimenti, nella progettazione e nella programmazione didattica;
- in questo quadro, pieno esercizio delle responsabilità gestionali, organizzative, imprenditoriali del D.S.;
- radicamento nel territorio delle istituzioni scolastiche e contestuale valutazione di sistema del rilanciato Invalsi: dell'autonomia tanto più libera quanto più i suoi risultati saranno seriamente valutati e monitorati;
- valutazione come diritto dell'utenza, che deve conoscere i reali livelli di apprendimento che le scuole permettono di conseguire, e nel contempo strumento delle scuole per correggere le criticità e aumentare i livelli di eccellenza, e degli insegnanti per crescere professionalmente.

E soprattutto elemento a disposizione della politica per uscire da un dibattito molto spesso viziato da pregiudiziali ideologiche e di schieramento.

Merita poi di essere menzionato l'esito del dibattito promosso dal mensile *Tuttoscuola* (e pubblicato sul numero di maggio 2008) tra Valentina Aprea e Mariangela Bastico. Un faccia a faccia dove, salvo pochi distinguo, tra cui il ridisegno della funzione docente (per l'una da definire compiutamente per via legislativa, per l'altra da realizzare per via contrattuale, mentre il principio può essere affermato a livello legislativo, a partire dal superamento di una carriera indifferenziata per anzianità), emerge un sostanziale accordo su tutto: su maggiori investimenti, sulla razionalizzazione dei costi del servizio, sulla sua qualità rapportata ai parametri europei, sulla funzione dello stato, che deve occuparsi più di linee guida che di governo, sulla valorizzazione delle autonomie scolastiche, sulla gestione razionale degli organici e delle risorse assegnate alle istituzioni scolastiche.

(31) Per adesso, la convergenza è stata confermata nel dibattito che sulla proposta di legge (cui è stato assegnato il n. 953) è stato avviato nella commissione istruzione e cultura della camera dei deputati con la relazione introduttiva della stessa on. Aprea, la quale ha premesso che la proposta è coerente con la rivisitazione del programma sulla scuola del precedente governo di centro-sinistra nel c.d. summit di Caserta, nel febbraio 2007. In particolare, ha citato l'introduzione in ogni scuola del consiglio di amministrazione; la possibilità di trasformare le scuole in fondazioni (che l'art. 16 del decreto legge 112/08 ha già normato per le università); la modifica dei meccanismi di finanziamento delle scuole anche attraverso erogazioni liberali; il coinvolgimento degli istituti nel reclutamento dei docenti; lo sviluppo professionale, ovvero le carriere, per i docenti in servizio.

Da parte dell'opposizione non è stata (pare) sollevata nessuna pregiudiziale, mostrandosi anzi essa disposta a discutere la proposta nel tentativo di migliorarla (purché, pensiamo, non se ne scardinino i principi).

Nel momento in cui scriviamo, dobbiamo registrare che la commissione ha adottato un testo base e istituito un comitato ristretto, che dovrà mettere a punto un testo condiviso da tutte le forze politiche, sulla base di analoghe e correlate proposte presentate dalle parlamentari di maggioranza Frassinetti e Napoli, e da Letizia De Torre del Partito Democratico. Questo, almeno, sino ad oggi. Per domani non sappiamo.

(32) Vi si legge che occorre superare uno statalismo dirigista che ha depresso l'intero sistema-paese producendo un piatto egualitarismo e mortificando il merito; che è necessario abolire ogni automatismo di carriera, che non può essere solo economica, con introduzione di meccanismi effettivamente selettivi; che vanno rinforzati i poteri, e le correlate responsabilità, della dirigenza, con la creazione di reali condizioni di gestione manageriale; che vanno potenziati gli organi di amministrazione delle istituzioni scolastiche che, insieme a specifiche e differenziate figure professionali provenienti dalla docenza, coadiuvano il dirigente nella gestione e, latamente, consentono un più pieno dispiegamento dell'autonomia scolastica; che vanno resi trasparenti i risultati delle scuole, rilevati da organismi terzi, per consentire libere scelte delle famiglie; che occorre responsabilizzare gli studenti premiando il merito e consentendo comunque recuperi certi e obbligatori delle lacune in corso d'anno, con la frequenza di moduli attivati dalle scuole all'interno del piano dell'offerta formativa... Insomma, sembra una fotocopia della proposta di legge Aprea: per l'appunto, più che un'iniziativa parallela (e non certo concorrenziale), un'anticipazione della politica di governo.

(33) Del programma del ministro Gelmini, presentato in parlamento il 10 giugno (per quel che attiene al settore dell'istruzione), come enucleato dalle agenzie di stampa, è d'uopo riportare alcuni punti chiave, gli stessi presenti nella proposta di legge in commento, per sottolineare – anche qui – l'identità delle soluzioni prospettate:

- via la logica del centralismo, sostituita da una *governance* che tiene conto del nuovo ruolo delle regioni e valorizza le specificità sociali e territoriali alla luce del principio di sussidiarietà;
- rafforzamento dell'autonomia delle scuole e dei conseguenti poteri del dirigente scolastico, con risorse adeguate e valutazione dei risultati, varando un sistema avanzato che certifichi, in trasparenza, come e con quali esiti viene speso il denaro pubblico;
- rafforzamento della parità scolastica nel quadro di un servizio pubblico allargato, che consenta la libertà di scelta delle famiglie;
- rivalutazione del ruolo dei docenti, a partire dal pieno riconoscimento di un loro *status* professionale, che non può essere confuso con chi nella scuola ricopre altri ruoli. Quindi, contratto separato per la categoria e previsione di una carriera, che contempli altresì un adeguamento degli stipendi alla media europea.

Il testo integrale si può leggere in *Voci della scuola*, vol. VII, Tecnodid, Napoli, 2008, pp. 65-78.

(34) Nelle analoghe precedenti proposte di legge si affermava esplicitamente che nell'attuale contesto dell'autonomia, della dirigenza e dei nuovi ordinamenti, gli organi collegiali territoriali, come riconosciuti nell'ordinamento, non sono riformabili, perché del tutto incompatibili con l'attuale sistema apprestato dalla legge 59/97 e, in modo ben più incisivo, dalla legge costituzionale 3/2001. Si rammenterà che gli organi collegiali territoriali (Consiglio nazionale della pubblica istruzione, Consiglio scolastico provinciale, Consiglio scolastico distrettuale) furono istituiti dal d.p.r. 416/74, in attuazione della legge 477/73, le cui disposizioni sono confluite nel t.u. 297/94 (artt.16-25). Essi sarebbero dovuti cessare con l'insediamento dei nuovi organi collegiali territoriali creati dal d.lgs.233/99 in attuazione dell'art.21, comma 15, legge 59/97. Senonché sono stati prorogati dall'art.7 della legge 6 luglio 2002, n.137, che ha previsto l'emanazione, entro 18 mesi, di uno o più decreti legislativi correttivi o modificati del prerichiamato d.p.r.233/99. La

nuova delega però non è stata esercitata nei termini previsti, sicché dovrebbero riprendere vigore gli OO.CC. territoriali ex d.p.r. 233/99, citato: Consiglio superiore della pubblica istruzione, Consiglio regionale dell'istruzione, Consiglio scolastico locale. Trattasi di organi non più congegnati come strumenti di «partecipazione democratica nella gestione della scuola», a prevalente base elettorale, quasi dei parlamentini sindacali, attenti più alle problematiche categoriali che a quelle della scuola e degli alunni. (Cfr. S. GOVI, *Organi collegiali: parte la rivoluzione*, in *Tuttoscuola*, dicembre 2003, pp. 16-25), bensì di organismi tecnici di supporto-consulenza dell'amministrazione e non di rappresentanza, e dunque privati delle competenze in materia di contenzioso e di provvedimenti disciplinari.

Resta il dubbio se essi siano compatibili con il riformato assetto autonomistico delle istituzioni scolastiche e con i nuovi poteri organizzatori del servizio, attribuiti dalla riforma costituzionale alle regioni e agli enti locali.

(35) Lamentano una riduzione della partecipazione sociale nel governo della scuola M. GIGANTE, *L'istruzione*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 2000, pp.505-537 e C. MAUCERI, *La dirigenza scolastica*, in COMMENTARIO CARINCI-D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, 898. Ciò è dovuto, contestualmente, ad una compressione dei poteri degli organi collegiali e ad un'accentuazione dei poteri del dirigente scolastico.

(36) La scuola dell'autonomia, quale supposta «comunità» autoconsistente, interagente in proprio con la più vasta comunità sociale e civica, dunque sciolta da ogni vincolo esterno, è frutto, a nostro giudizio, di una lettura ideologica perché priva – ieri, e ancor più oggi – di ogni supporto in termini di diritto positivo: così in U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra l'amministrazione e la scuola*, cit., e parimenti in MOLINARI-GABRIELLI, *La professione docente nella scuola dell'autonomia*, Anicia, Roma, 2000. Dello stesso tenore appaiono i contributi di illustri cattedratici e di liberi commentatori, rispettivamente G. D'ALESSIO, *Circolari amministrative e autonomia delle scuole*, in *Autonomia e dirigenza*, nn. 1-2-3, 2002, e M. MICHELETTI, *I caratteri delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Foro amministrativo*, 2001, 1059-1087. Per contro, sul significato dell'autonomia scolastica come autonomia funzionale, si veda F. NUZZACI, *Natura e limiti dell'autonomia scolastica: dalla legge 59/07 alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Rivista giuridica della scuola*, maggio-giugno 2002.

(37) Cfr. M. DE BARTOLOMEO, *Collegialità*, in *Voci della scuola 2002*, cit.

(38) Si è già menzionato (*supra*, nota n. 13) il parere n. 1021/2000 reso dalla seconda sezione del consiglio di stato, che ha ricostruito, con un'interpretazione sistematica, le attribuzioni degli organi collegiali della scuola alla luce delle disposizioni susseguenti al nuovo assetto autonomistico disegnato dalla legge 59/97 e successive modifiche e integrazioni, nonché alle relative norme di attuazione, comprese quelle di natura pattizia contenute nei contratti collettivi di lavoro, dopo l'avvenuta c.d. privatizzazione del pubblico impiego. In un sistema che fa perno su una funzionale, differenziata distribuzione delle competenze intestate a diversi soggetti istituzionali – ancorché suscettibili di doverosa armonizzazione, secondo il principio «orizzontale» della *governance* – agli organi collegiali della scuola non possono che residuare poteri di indirizzo in senso lato politici, ovvero poteri di indirizzo-programmazione-coordinamento-monitoraggio dell'attività didattica ed educativa: rispettivamente, per l'appunto, al consiglio d'istituto – consiglio di amministrazione e al collegio dei docenti, cui ora vengono sottratte le competenze di natura gestoria (spettanti al dirigente scolastico) e di natura parasindacale (di pertinenza degli organi sindacali se afferenti al rapporto di lavoro, ovvero degli altri organismi come prefigurati nella proposta di legge in commento), ancora formalmente figuranti nell'art. 7 ss., t.u. 197/94, ma risalenti al d.p.r. 416/74 (il primo dei c.d. decreti delegati fondati sulla legge delega 477/73).

(39) La legge 53/03, c.d. riforma Moratti, recante «Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale», non è stata completata, sostanzialmente arrestandosi con l'avvenuta emanazione, in progresso di tempo, di sei decreti legislativi:

- d. lgs. 59/04 (*Norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione*);
- d. lgs. 286/04 (*Istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione*);
- d. lgs. 76/05 (*Norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*);
- d. lgs. 77/05 (*Norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro*);
- d. lgs. 226/05 (*Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo di istruzione e formazione*);
- d. lgs. 227/05 (*Norme generali in materia di formazione dei docenti per l'accesso all'insegnamento*), licenziato a ridosso del termine della legislatura.

Ciò perché nei citati decreti legislativi è costruita solo un'intelaiatura, abbinabile a integrazioni: vuoi dalla normazione regionale (di natura legislativa esclusiva per quanto attinente all'istruzione e alla formazione professionale, di natura legislativa concorrente e regolamentare per quanto concernente l'istruzione *tout court* e l'organizzazione del servizio sul territorio), vuoi da fonti statali eterogenee (decreti, ordinanze, direttive, circolari ...), nonché da fonti contrattuali (ad esempio, per la discussa figura del tutor) e nel rispetto delle preannunciate prescrizioni del garante della *privacy* (per l'altrettanto discusso strumento del portfolio).

Nel frattempo, al di fuori della previsione normativa codificata nell'art. 7 della stessa legge, sono state allegate ai decreti legislativi n. 59 e n. 226, in sostituzione dei tradizionali programmi scolastici, «Indicazioni nazionali», per il primo e per il secondo ciclo, dichiaratamente vigenti *ad tempus* e in ciò formalmente provvisorie, ma non per questo non obbligatorie (perché, quantomeno, qualificabili, sotto il profilo tecnico-giuridico, alla stregua di direttive). Indicazioni nazionali – obiettivamente – tutt'altro che sobrie perché, in fatto, sovrabbondanti, eccessivamente analitiche e inopportuno minuziose, decisamente più ingombranti e non meno rigide dei vecchi programmi, intrusive altresì per quanto di pertinenza delle istituzioni scolastiche nell'organizzazione della didattica e nella strumentazione a supporto; benché la Corte costituzionale, con la citata sentenza 279/05 (*supra*, nota n. 9), le abbia riconosciute legittime perché non invasive delle competenze delle ricorrenti regioni né, di riflesso, delle prerogative sindacali e di quelle delle istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale. Una trama normativa comunque talmente fitta, in cui era già difficile non rimanere impigliati, resa vieppiù complicata con i variegati interventi del subentrante Fioroni: in via diretta con provvedimenti amministrativi di dubbia legittimità, ovvero promuovendo interventi legislativi ma settoriali e poi rivelatisi di corto respiro per la loro intrinseca debolezza e, più ancora, per la fine anticipata della legislatura. Ci sembra di poter affermare che, muovendosi col cacciavite per correggere le varie criticità evidenziate dalle urgenze del momento, ma privo di una visione strategica nella realizzazione di un prefigurato compiuto disegno, Fioroni abbia disarticolato, rendendolo ancor più opaco, un sistema già da tempo fuori controllo.

Se si esclude la meritoria correzione della normativa sugli esami di stato (legge 1/07), idonea a riportarli ad una maggiore serietà, e su cui sembra esserci condivisione totale, un po' tutto oggi è precario:

- la sovrapposizione delle «Indicazioni per il curriculum» (sperimentali?, obbligatorie in fatto?) sulle indicazioni nazionali morattiane, pure formalmente vigenti ma amputate del tutor, della mobilità del personale legata ai periodi didattici, dei contratti di prestazione d'opera stipulati con esterni, della non applicabilità degli anticipi, surrogati dalle «sperimentali» sezioni primavera, a mezza strada tra le istanze socialcustodialistiche dell'asilo nido e le più nobili istanze educative e formative, mentre resistono, inaffondabili, le primarie;
- il congelamento *ex lege* delle indicazioni morattiane del secondo ciclo e il conseguente mantenimento dei vecchi programmi scolastici (delle 10-12 materie nelle 28-30 ore settimanali) e delle attuali strutture ordinamentali (dove ogni docente è indaffarato a riempire caselle-orario, in una sorta di mordi e fuggi, nelle due o tre sedi necessarie per il completamento di cattedra). Programmi che si pretendono innestati sui quattro assi culturali quali fiammante telaio per costruirvi un «curriculum per competenze»: sperimentale, ovviamente, ma solo per il primo biennio, in cui si completa il nuovo obbligo d'istruzione condotto a sedici anni, mentre nel triennio successivo tutto procede come prima;
- la riappropriazione dell'istruzione professionale quinquennale (mentre non è dato di capire ciò che residua alle regioni), unitamente all'istruzione tecnica già de-licealizzata, in modo unilaterale e «a prescindere», in spregio alle previsioni presenti nel nuovo titolo quinto della costituzione;
- la costruzione delle (sole) linee generali (dire struttura portante è troppo) dell'istruzione e formazione tecnica superiore, in una ridda di denominazioni che si sovrappongono e si confondono, riuscendo di incertissima decifrazione e che, congiuntamente al nuovo obbligo d'istruzione incrementato di due anni, sparglia il sistema di alternanza scuola-lavoro e di apprendistato disciplinato nei due precitati decreti legislativi 76/05 e 77/05, peraltro formalmente non abrogati (o ci siamo persi qualche passaggio?);
- l'abrogazione secca (questa volta sì) del d. lgs. 227/05, sulla formazione dei docenti per l'accesso all'insegnamento, ad opera della legge 244/07 (finanziaria per il 2008), che non spende neanche un rigo per dire come il nuovo sistema andrà configurato, se non che esso è totalmente rimesso a un regolamento ministeriale e, per intanto, con assoluta incertezza circa le attuali graduatorie già trasformate da permanenti ad esaurimento, ma a rischio di essere aggredite dai nuovi corsi SSIS, che vengono mantenuti (o forse no), così come vengono tenuti in vita gli specifici corsi di laurea in scienze della formazione primaria e gli altri canali anomali di reclutamento. Ed è d'uopo arrestarsi qui.

(40) Per una loro più organica, distesa e specifica trattazione si vedano, rispettivamente, F. NUZZACI, *Natura e limiti dell'autonomia scolastica: dalla legge 59/97 alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Rivista giuridica della scuola*, maggio-giugno 2002 e F. NUZZACI, *La «specificità» della dirigenza scolastica tra legge e contratto*, id., gennaio-febbraio 2003.

(41) Giova qui riportare la classica definizione dell'autonomia funzionale di Santi Romano, ancorché il termine all'epoca non fosse usuale, «nel senso che serve per il regolamento di interessi propri, ma anche per il regolamento di interessi superiori che si ricollegano strettamente ai primi, che ad essi rimangono subordinati» (S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 22).

(42) L. PAOLUCCI, *Configurazione giuridica delle istituzioni scolastiche*, in *La scuola dell'autonomia fra contratti e riforme*, XXIV Congresso nazionale ANDIS, Piraino (Messina), 28-29-30 ottobre 1999, p. 27. Recentemente: V. ARMENTO, *Istituzioni di diritto scolastico*, Anicia, Roma, 2001, p. 128.

(43) Una condivisibile dottrina respinge l'impostazione della scuola comunità – che si ritiene legittimata e protetta dall'art. 2 cost. in quanto formazione sociale autoregolantesi e contrapposta all'apparato amministrativo statale – come

giuridicamente infondata e anche poco chiara. In primo luogo perché le scuole prestano un servizio pubblico aperto a tutti e indifferenziato e la prestazione è riferibile a un corpo direttivo e docente legato ad un rapporto di pubblico impiego (anche dopo la c.d. privatizzazione). D'altra parte, scuola gestita in modo partecipato non significa scuola avulsa dall'amministrazione statale. Né può ritenersi che le esigenze di autonomia e di libertà (che sono a fondamento della teoria della scuola-comunità o scuola-luogo di formazione sociale) possano essere soddisfatte con un netto distacco dagli schemi organizzativi tradizionali. Di più, se si creassero nuovi schemi (peraltro non ancora individuati con chiarezza dai sostenitori della scuola-comunità), essi finirebbero per far parte ineluttabilmente dell'organizzazione amministrativa, poiché i nuovi organi per il solo fatto di svolgere attività amministrativa, finirebbero per inserirsi, sia pure con i caratteri di autonomia e di indipendenza, nell'apparato amministrativo (N. DANIELE, *Istituzioni di diritto scolastico*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 91).

E' la persuasiva risposta a quella dottrina (*supra*, nota 35) che aveva già teorizzato la contrapposizione tra scuola-apparato e scuola della comunità, su cui cfr. altresì S. DE SIMONE – M. SALAZAR, *La nuova scuola italiana*, Giuffrè, Milano, 1983, I; M. REGUZZONI, *La gestione sociale della scuola*, in *Civiltà Cattolica*, 1974, pp. 216 ss.; M. ANDREUCCI, *La comunità scolastica nell'ordinamento italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1977, pp. 496 ss.; A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Foro italiano*, 1975, pp. 224 ss.

Ora tale contrapposizione è riproposta tra scuola-apparato, costruita sui principi del centralismo, del verticismo burocratico e della rigidità organizzativa, e tra scuola pubblico servizio (si veda sempre *supra* note 3 e 36), all'opposto costruita sui principi del decentramento, dell'autonomia e della flessibilità dei modelli organizzativi (cfr. L. MOLINARI – M. GABRIELLI, *La professione docente nella scuola dell'autonomia*, cit., pp. 40-41). Tale teoria, positiva se vuole rimarcare il mutamento di paradigma, non può certamente essere utilizzata per giustificare, nel nuovo assetto autonomistico, entità scolastiche dotate di propria autoconsistenza, svincolate dall'amministrazione statale e ad essa contrapposte. Al riguardo sovengono la giurisprudenza e lo stesso legislatore. Per la giurisprudenza si vedano, in particolare, corte di cassazione 10982/96 e sez. III 2605/97, nonché consiglio di stato, sez. VI, 5835/00, sulla cui scorta l'avvocatura generale dello stato (16507/00) ha ritenuto che, se pure con il nuovo regime autonomistico le scuole non sono più mere diramazioni periferiche del ministero dell'istruzione ed emarginate in un ruolo esecutivo, la loro sopravvenuta personalità giuridica non ne ha fatto venir meno l'inserimento nell'apparato organizzativo dello stato, atteso che la personalità giuridica è rilevante nei confronti di terzi, finalizzata all'imputazione alla scuola delle attività negoziali e della responsabilità civile, e quindi ad una maggiore agilità delle operazioni; mentre nei confronti dello stato l'istituto dotato di personalità giuridica permane nella sua qualità di organo, sia pure con l'autonomia riconosciuta.

E', in sostanza, la teoria dell'ente-organo, della sua «doppia anima», secondo gli autori menzionati nella precedente nota 41, ma risalente, laddove si afferma testualmente che «L'ente e gli organi statali verrebbero collegati in un'unica organizzazione: la personificazione riguarderebbe l'ordinamento generale, ma non l'ordinamento interno. Pertanto l'ente sarebbe organo rispetto allo stato e persona giuridica rispetto a i terzi» (L. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Cedam, Padova, 1959, p. 59).

In termini di diritto positivo, si hanno riscontri specifici nell'art. 15, d.p.r. 275/99, cit.; nell'art. 28, comma 7, t.u. 297/94, cit. e non abrogato; soprattutto nel d.p.r. 352/01 che, integrando l'art. 14 del summenzionato d.p.r. 275/99, ha previsto che lo stato continua ad assumere *ex lege* «la difesa nei giudizi attivi e passivi davanti alle autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali di tutte le istituzioni scolastiche cui è attribuita l'autonomia e la personalità giuridica ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

(44) Alla luce della riforma costituzionale del 2001, le istituzioni scolastiche si qualificerebbero come «comunità professionali» allargate a studenti e genitori, dotate di una propria «autoconsistenza», così rientranti a pieno titolo tra le formazioni sociali previste e tutelate dalla costituzione. Dunque, enti distinti e indipendenti dallo stato, da esso svincolati da ogni rapporto di subordinazione e nei cui confronti lo stato potrà, al massimo, spiegare poteri di indirizzo e di coordinamento, di per sé privi di valore cogente; e lo stesso dicasi delle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente. (Cfr. M. GIGANTE, *La riforma del titolo quinto della costituzione*, in *Autonomia e Dirigenza*, 4-5, 2001 e, specialmente, G. D'ALESSIO, *Circolari amministrative e autonomia delle scuole ...*, cit.

Trattasi, sempre a nostro giudizio, di teorizzazioni sostenute da una lettura impropria, se non frutto di un totale fraintendimento, del nuovo testo costituzionale nel punto in cui, incidentalmente, fa «salva» l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sul cui significato ci siamo intrattenuti nel nostro *Natura e limiti dell'autonomia scolastica ...* cit.

(45) A suo tempo (cfr. F. NUZZACI, *Il caso (non tanto) strano della dirigente scolastica Giuliana Balboni*, in *Scuola & Amministrazione*, luglio-agosto 2006) abbiamo raccontato di una singolare vicenda, messa in risalto dalla stampa nazionale, poi conclusasi con la classica, caramellosa, «soluzione politica» (cioè, si è deciso di non decidere). Sostanzialmente, con tanto di delibera del collegio dei docenti approvata da tutti i componenti escluso il suo presidente, in quella scuola non si era proceduto alla somministrazione delle prove obbligatorie dell'Invalsi, richiamando, a sproposito, la libertà d'insegnamento e, ancor più a sproposito, l'autonomia di ogni istituzione scolastica, che conterrebbe il potere di interpretare liberamente leggi e disposizioni regolamentari e/o amministrative, per poi indursi, con sovrano giudizio, a non applicarle perché non condivise, perché imposte autoritativamente, in luogo di essere frutto di «partecipazione democratica». E concludevamo permettendoci di suggerire all'allora ministro Fioroni l'attivazione

generalizzata (il caso Balboni era solo uno dei tanti e, forse, neanche il più eclatante) di percorsi di formazione-aggiornamento sull'abbicci del diritto, in particolare sulle norme basilari del diritto scolastico.

(46) Commentando a suo tempo la sentenza della corte costituzionale 279/05 (si richiamano qui le note 9 e 38) e poi licenziando un apposito contributo (cfr. F. NUZZACI, *Realizzare l'autonomia: analisi di una proposta*, in *Scuola & Amministrazione*, gennaio 2006), abbiamo avuto modo di precisare – con argomentazioni in punto di diritto che non ci risulta siano state partitamente contestate da nessuno – che **la c.d. autonomia scolastica** è, sotto il profilo tecnico-giuridico, **una norma generale sull'istruzione**, ex art. 117, comma 2, lettera n, cost. e/o un **principio fondamentale**, di cui al successivo comma 3 che, quando fa «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», la intende come limite all'esercizio della potestà legislativa delle regioni in materia di istruzione, altrimenti piena (eventualmente con il solo vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni – ex art. 117, 2°, lett. m, cost. – che qui è difficile prefigurare). Il limite non aveva senso che venisse apposto per l'attività legislativa statale in materia di istruzione, atteso che – almeno in astratto – norme generali e principi fondamentali, per la loro intrinseca natura, non possano avere quel grado di invasività, tipica delle norme di dettaglio, sull'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche. Che poi questa invasività sia stata consumata (ma la corte costituzionale ha detto di no) dal complesso dispositivo conosciuto come riforma Moratti, questo è un dato di mero fatto, apprezzabile sotto il profilo politico e non giuridico. Perché, quand'anche l'autonomia scolastica dovesse essere formalmente soppressa (ovviamente con legge dello stato), non si vede quale soggetto esponenziale possa difenderla davanti alla corte costituzionale, né con impugnazione diretta (allo stato del diritto positivo questo è pacifico) né in via incidentale (quale soggetto – sempre allo stato del diritto positivo – potrebbe essere mai legittimato ad agire per lamentare la lesione di un interesse personale, concreto e attuale?).

(47) L. PAOLUCCI, *La riforma della dirigenza scolastica: funzioni, contenuti e limiti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, fasc. 3/4 - 2000, pp.563 – 564.

(48) Il riferimento è a L. MOLINARI, *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia*, Anicia, Roma, 2001, II. Dello stesso autore si veda, altresì, *La professione docente nella scuola dell'autonomia* (con M. GABRIELLI), Anicia, Roma, 2000; *I diritti dell'alunno alla prestazione scolastica*, Juvenilia, Bergamo, 1985; *La professione docente*, Carra, Casarano, 1991; nonché i ricorrenti interventi sulla rivista, da lui fondata e diretta, *Il dirigente scolastico* (1996-2002). Trattasi di una dottrina suggestiva, ma nondimeno ambigua, pur recando la stessa elementi di condivisibilità in ordine alla peculiarità della dirigenza scolastica. Essa muove dal presupposto apodittico che la dirigenza scolastica, contrariamente alla dirigenza amministrativa (diretta filiazione del potere esecutivo ex art. 97 cost.), radica nell'art. 33 della carta fondamentale e quindi sia espressione della libertà d'insegnamento e della connessa libertà della scuola, pertanto non disponibile né condizionabile da parte del citato potere esecutivo. Di modo che la dirigenza scolastica, costituendo una forma differenziata della funzione docente, dev'essere partecipe delle medesime garanzie, non potendo soggiacere a condizionamenti esterni con riguardo alla sua prevalente funzione istituzionale: essere garante del diritto soggettivo dell'alunno o studente alla prestazione, di essere istruito, educato e formato anche professionalmente. Da qui il logico corollario delle garanzie di carriera, di inamovibilità di sede, di controllo e di giudizio da parte di un (ipotetico) collegio dei «pari»: insomma, una sorta di «giurisdizione domestica» per il dirigente scolastico, così come avviene per i magistrati e per i liberi professionisti iscritti all'ordine.

(49) L'art. 29 del d. lgs. 165/01 disciplina(va) il reclutamento della dirigenza scolastica con un meccanismo sovrabbondante rispetto a quello più snello e più razionale della restante dirigenza pubblica e in ciò disattendendo, a nostro giudizio per eccesso di delega, la previsione della citata legge 59/97, che prescriveva un'«armonizzazione» e non già procedure così macchinose, per non dire vessatorie, imposte alla cospicua massa degli aspiranti (nell'ultimo e unico concorso ordinario espletato presentarono domanda circa 36.000 candidati per 1.500 posti) al solo scopo di scremarla fortemente in via previa, con un'assurda e sbrigativa preselezione per titoli, con effetto di sbarramento, anziché con una prova preselettiva. E' un sistema di reclutamento che abbiamo criticato con frequenti interventi sulla rivista *Scuola & Amministrazione* (si vedano: *Concorso a dirigente scolastico: legittima la selezione per titoli?*, aprile 2005; *Il Tar del Lazio si pronuncia sul concorso ordinario a dirigente scolastico: la preselezione per titoli è – un po' – illegittima*, settembre 2005; *La Cgil-scuola per la modifica del sistema di reclutamento dei dirigenti scolastici: una proposta da condividere con una notazione a margine*, novembre 2005). Finché è intervenuta l'auspicata soluzione politica per sanare l'alluvionale contenzioso in atto e poi prefigurare un nuovo sistema di reclutamento, che registra tutte (o quasi) le proposte che avevamo elaborato (cfr. F. NUZZACI, *Il nuovo sistema di reclutamento della dirigenza scolastica: finalmente la «soluzione politica»*, in *Scuola & Amministrazione*, ottobre 2006). E' contenuta nell'art. 1, comma 618 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), cui è seguito, a distanza di sei mesi dalla data (ordinatoria) di scadenza, il regolamento di attuazione, licenziato dal consiglio dei ministri nella seduta del 27 giugno 2008 e in pubblicazione sulla gazzetta ufficiale. Sul citato regolamento è in preparazione un nostro contributo che sarà pubblicato nel prossimo numero di settembre 2008 sulla rivista *Scuola & Amministrazione*.

(50) Cfr. A. ROSANO, *La dirigenza pubblica*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 3, 1998, p. 442.

(51) S. AURIEMMA, *Dirigenza scolastica: da qualifica professionale a figura organizzatoria nell'autonomia*, in *Notizie della scuola*, n. 18, 16-31 maggio 1998, p. IX.

(52) Abbiamo provato a ricostruire il percorso storico della dirigenza scolastica, tutt'altro che lineare e coerente nelle soluzioni adottate, in F. NUZZACI, *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia ...*, cit., in particolare pp. 105-114.

(53) Si fa qui precipuo riferimento alla sentenza della corte costituzionale 24/11/1976, n. 228, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1976 pp. 1833 ss., con nota di N. DANIELE, *I presidi della scuola secondaria e la legge sulla dirigenza*; che ebbe a dichiarare infondata la questione della legittimità costituzionale della non estensione della dirigenza ex d.p.r. 748/72 al personale direttivo della scuola. A giudizio della corte, le norme sulla dirigenza si inserivano nella struttura organizzativa generale dell'amministrazione dello stato ed erano volte ad attribuire ad alcuni funzionari direttivi, esercitanti pubblici poteri per il perseguimento di fini generali, una più larga sfera di potestà decisionale, con connessa responsabilità. La circostanza che sotto l'aspetto economico ben potesse considerarsi opportuna una rivalutazione del relativo trattamento del personale direttivo scolastico, non per questo – concludeva la corte – giustificava di per sé una nominalistica equiparazione della dirigenza scolastica a quella amministrativa, da considerarsi ontologicamente diverse. Fin qui la corte costituzionale. Ciò non toglie che ai professori universitari di livello apicale, che pure non appartengono alla dirigenza, sia stato attribuito il trattamento economico dei dirigenti. Lo stesso è avvenuto per il personale ispettivo della scuola (ex art. 4, d.p.r. 417/74 e ora art. 397 t.u. 297/94) nei cui confronti, ai sensi dell'art. 5 del d.l. 6/11/1989, n. 537, convertito con modificazioni dalla legge 27/12/1989, n. 417, è stata applicata la normativa di stato giuridico ed economico dei dirigenti dello stato, di cui al citato d.p.r. 748/72, pur svolgendo esso, e continuando a svolgere, funzioni eminentemente tecniche, e solo in via residuale ed eventuale amministrative, «secondo le direttive del ministero della pubblica istruzione, [per] la realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative» (art. 397 comma 1, t.u. 297/94: si vedano i successivi commi 3 e 4 in ordine alla specificazione delle citate funzioni tecniche).

(54) Circa le posizioni volte a dilatare oltremodo la «specificità» della dirigenza scolastica (il cui accesso continua ad essere riservato esclusivamente ai docenti, sia pure ai docenti esperti, quale naturale percorso di carriera professionale) che, più che incidere sulla funzionalità del sistema, sortiscono il paradossale effetto di indebolirla, occorrerebbe considerare che se si ha riguardo ai profili oggettivi, strutturali e funzionali, di ogni dirigenza (non meno di quella esercitata nelle istituzioni scolastiche), implicante competenze di tipo manageriale e giuridico-istituzionale nonché di *leadership* organizzativa, appare almeno meritevole di riflessione quanto affermato da uno studioso delle organizzazioni, che si è occupato del sistema scolastico e, in particolare, delle istituzioni scolastiche autonome e dei soggetti professionali, individuali e collettivi, ivi operanti, a partire dal dirigente, già capo d'istituto, che ha un ruolo diverso da quello dei suoi dipendenti: «Generalista, non deve (saper) fare il lavoro tecnico che è proprio degli specialisti che lui deve coordinare e gestire. In quanto tale, fino a che punto è fondata la pretesa che provenga dallo stesso contesto che è chiamato a dirigere? Fino a che punto gli indubbi vantaggi di conoscenza *idiosincratica* (continuità, familiarità con i processi, i problemi, i linguaggi) sono superiori agli svantaggi che la stessa conoscenza comporta (incapacità di vedere i vizi, conservatorismo)? Se i dirigenti della scuola sono «peculiari», si deve riconoscere che lo sono tutti i dirigenti di qualunque contesto. A meno di voler innescare una gara a chi è più «unico» degli altri. Tutti potrebbero fare rivendicazioni analoghe; e non ci sarebbe più circolazione tra diversi contesti. La pretesa dei dirigenti scolastici ha per la verità una giustificazione valida: il timore che nella scuola arrivino generalisti vecchio stampo, burocrati che ne annullerebbero la vitalità. Ma «dirigenti» di quel tipo ormai, nell'era della gestione per progetti e per risultati di amministrazioni (pubbliche) che funzionano come imprese (che non sono solo quelle economiche!), non vanno più bene nemmeno per dirigere il catasto. **In realtà, quella pretesa rivela debolezza, mentre ostenta forza**: come sempre, quando ci si rifiuta al confronto. Chiudendosi di fatto in un ghetto, i capi d'istituto si precludono da sé la possibilità di passare ad altre esperienze; è il caso di pensare fino a che punto si tratta di una difesa orgogliosa, e quando incomincia il timore di perdere l'unico «mercato» dirigenziale per il quale ci si sente adatti ...» (P. ROMEI, *Autonomia e progettualità*, cit., 62). Per un simile approccio, di tipo giuridico, si veda C. MARZUOLI, *Commento agli artt. 25 bis, 25 ter e 28 bis d. lgs. n.29/93*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5-6, Padova, 1999, 1202-1203, laddove si evidenzia che non sempre il modo più appropriato per affrontare gli elementi di specialità di una dirigenza «molto particolare», quale quella scolastica (ma il discorso può ben porsi, in maniera analoga, per tutte le dirigenze presenti nell'area dei servizi alla persona, a cominciare dalla dirigenza medica), è quello di assecondarne le manifestazioni e gli effetti. In linea generale si dovrebbe tendere in direzione diversa, sia per una ragione di tecnica del diritto (Il diritto è un sistema. Le specialità tendono a comprometterne l'unità e la comprensibilità: dunque devono essere contenute entro l'indispensabile), sia per una ragione di diritto positivo costituzionale. La Costituzione promuove sì le libertà e le autonomie, ma non sembra poter sopportare forme di ordinamenti pubblici troppo «speciali».

(55) Sul significato e sulle implicazioni della «libertà d'insegnamento» ci sarebbe da scrivere qui un altro e ben più corposo testo. Nel far rinvio ad alcuni nostri contributi sull'argomento (*Due proposte di legge ...*, cit., pp. 511 ss.; *Il dirigente scolastico nel sistema dell'autonomia ...*, partitamente cap. 6, par. 1, intitolato *Funzione docente*, pp. 149-167 e bibliografia ivi citata, cit.), possiamo affermare, confortati dal dato normativo testuale, che la libertà d'insegnamento è

riguardata, più che come diritto soggettivo libero e disponibile, come una funzione da agire doverosamente ed adeguatamente siccome vincolata alla realizzazione del diritto all'apprendimento, ovvero alla libera formazione umana e critica della personalità del discente. Sicché è il diritto all'apprendimento che costituisce la funzione sociale della libertà d'insegnamento (A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1993, p. 433). Libertà che perciò deve sostanziarsi in prestazioni di qualità, suscettibili di essere apprezzate e dunque *naturaliter* oggetto di controllo, rendicontazione, giudizio.

(56) Sulla formazione dei docenti si richiamano i riferimenti nella nota n. 16.

(57) Recentemente il ministro Gelmini ha decisamente stigmatizzato l'attivazione del X° ciclo delle SSIS, autorizzato dall'ex ministro dell'università e della ricerca Mussi nonostante non fosse più possibile, conseguita l'abilitazione, l'ingresso nelle graduatorie per l'insegnamento in quanto già trasformate da permanenti ad esaurimento: «un vero e proprio scandalo, si chiedono ai laureati due anni in più di studio senza alcun vantaggio reale. E' drammatico ma le cose stanno così». Sicché l'autorizzazione è stata cancellata in seguito ad un emendamento apportato al d. l. 112/08, in attesa di conversione in legge.

(58) Una recente indagine, condotta da ricercatori della Banca d'Italia e dal MIUR, ha radiografato i docenti della scuola italiana: vecchi e poco istruiti, per la concomitante negativa contingenza di un lungo parcheggio nelle varie graduatorie – che ad un tempo raccolgono e incrementano il precariato – e della mancanza di qualificati percorsi formativi *ad hoc*, (non) seguiti da adeguati sistemi di reclutamento. Vecchi e poco istruiti: ciò che genera «meccanismi di selezione avversa», per cui rimangono nella professione i soggetti meno capaci e con uno scarso attaccamento alla scuola in cui operano (*missmatch*), registrandosi annualmente una mobilità abnorme, di più di un terzo dei docenti. Ma è, quella docente, propriamente, una professione? «Coloro che non possono fare altro insegnano, coloro che non possono insegnare insegnano agli insegnanti»: quasi uno scioglilingua, copiato da qualche parte più di trent'anni or sono, quando iniziavamo la nostra «carriera» scolastica, ma che condensa un'inoppugnabile, e attuale, verità autoevidente.

Sono vecchi, i docenti italiani. Se in Europa il 13% della categoria ha meno di trent'anni, da noi si è inchiodati ad un miserrimo 1%! In sintesi: il 15% degli insegnanti di ruolo ha un'età inferiore ai trentacinque anni; oltre il 50% si attesta tra i cinquanta e i cinquantanove anni; di conseguenza il 35% ha un'età da sessant'anni in su.

In ragione di ciò, su circa 750.000 anime, entro il 2010-2011 si stima un'uscita dal sistema di 300.000-400.000 unità. Esistono quindi le condizioni per poter agire in qualità e (regolata) quantità, per puntare a creare una professione e una carriera, provando ad attrarre all'insegnamento anche quel giovane laureato in discipline scientifiche nato sotto il Po, oggi introvabile. Ma al decisore politico occorrerà una grande determinazione nel definire la direzione di marcia e nel mantenerla.

(59) In parallelo con la dichiarazione sulle SSIS, sempre il ministro Gelmini ha lamentato che ai precari «sono state fatte promesse inattuabili» e che «esaurire le graduatorie è impossibile»; anche perché nel prossimo triennio dovrebbero essere tagliati 100.000 posti di docenza rispetto agli attuali organici.

(60) Si ipotizza una correlazione significativa (non già un nesso causa-effetto, in forza delle diverse variabili spurie intervenienti) tra insegnamento e apprendimento, qualora il primo venga agito con criteri di professionalità, ovvero sia consapevolmente governato e modulato sulle caratteristiche dell'alunno. Recentemente (F. NUZZACI, *Ma è proprio vero che le riforme non servono?*, in *Scuola & Amministrazione*, luglio-agosto 2008) abbiamo scritto di «un insegnamento che, nel rispetto di vincoli normativi dati, deve svolgersi entro coordinate formalizzate dagli stessi soggetti professionali nei luoghi di elaborazione, negoziazione, condivisione e rendicontazione apprestati dall'ordinamento, che va cioè proceduralizzato-regolato-controllato, sicché possa fungere da canovaccio per ogni docente nell'esercizio della propria, e doverosa, discrezionalità tecnico-professionale (la famosa «libertà d'insegnamento», che non può essere intesa e agita senza limiti – in chiave individualistica se non anarcoide – che non siano quelli della propria «scienza e coscienza»). Di un insegnamento preordinato all'attivazione di processi di apprendimento significativi ovvero all'acquisizione di competenze, perciò fondato su alcuni canoni irrinunciabili, quali chiarezza espositiva, equilibrio tra contenuti teorici e applicazioni operative-comportamentali sia nei laboratori reali che virtuali, ottimale sequenza dei temi affrontati, uso di strumentazioni e di materiali a supporto della lezione, flessibilità e diversificazione dell'approccio metodologico, attenzione al clima d'aula e alla qualità delle relazioni, trasparenza in ordine a tempi-strumenti-modalità di verifica e susseguente valutazione, coerenza ed esemplarità nei comportamenti».

(61) La giurisprudenza è concorde nel reputare di spettanza del responsabile della scuola «il potere di accertare e valutare, sulla base dell'esperienza concreta e dei risultati raggiunti dal docente, il grado di efficacia del metodo seguito» (cons. st., sez. VI, 22/12/1966, n. 987). Ciò perché «la libertà d'insegnamento non implica l'insindacabilità in ordine ai metodi didattici, che devono assicurare comunque l'efficienza del servizio dell'istruzione in vista del raggiungimento degli specifici scopi educativi per cui essa è organizzata» (cons. st., 1/6/1971, n. 405 e ID. 6/5/1969, n. 207). Conformemente, in dottrina: L. MOLINARI, *Il personale della scuola*, 1979, 273-274, cit. e A. ARMONE, *Il*

dirigente scolastico e il coordinamento delle azioni collettive, in *Valore scuola*, 23/2001, 17. *Contra*: C. MAUCERI, *La dirigenza scolastica*, in COMMENTARIO CARINCI- D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, 898, che reputa aprioristicamente incompatibile con il principio della libertà d'insegnamento qualsiasi forma di rapporto di subordinazione e di controllo nello svolgimento della prestazione fondamentale, che sarebbe assoggettata solo alla legge e alle decisioni collegialmente adottate. E', quest'ultima, un'affermazione che non merita di essere condivisa. A parte l'assurda conseguenza, sul piano logico prima che giuridico, che a fronte della responsabilità della qualità generale del servizio, intestata al dirigente scolastico, non farebbe riscontro una responsabilità individuale dei docenti sulla qualità della prestazione del servizio, non è neanche dato di sapere se e chi dovrebbe accertare che lo svolgimento della funzione docente sia conforme «alla legge e alle decisioni collegialmente adottate», posto, ancor prima, che queste ultime siano legittime.

Ci sembra allora più persuasivo ritenere, confortati sul piano del diritto positivo, che l'insegnamento (= la prestazione fondamentale del docente) vada apprezzato, almeno in prima istanza, dal dirigente scolastico. In estrema sintesi ed esclusa in materia ogni relazione di stretta gerarchia (con i connaturati poteri di ordine, avocazione, sostituzione ...), l'apprezzamento dovrebbe avvenire con riguardo a:

- coerenza con i principi costituzionali e con le disposizioni di legge e regolamentari afferenti la materia scolastica;
- coerenza con i contenuti desumibili dai programmi didattici, così come selezionati, progettati e pianificati dal collegio dei docenti e concretizzati nei documenti programmatici e di attuazione, inseriti nel piano dell'offerta formativa;
- rispetto della personalità dell'alunno, della sua coscienza morale e civile, del suo diritto a un apprendimento sistematico, unitario, critico;
- soprattutto efficacia del metodo, costituente l'ambito privilegiato e di massima estensione della libertà (individuale) d'insegnamento.

(62) Deve, in ogni caso, trattarsi di insegnamento in senso tecnico, vale a dire di esposizione ordinata e progressiva di nozioni, suffragate da adeguate dimostrazioni o, quanto meno, da sufficienti argomentazioni, e mirato a istruire. L'insegnamento si distingue dalla propaganda e dal proselitismo, che mirano a persuadere con mezzi metarazionali o, addirittura, irrazionali, con esaltazione di tesi attraverso affermazioni apodittiche e visioni unilaterali, con intenti di parte.

L'insegnamento è dunque garantito nella sua libertà se fondato sull'arte e sulla scienza e se connotato in termini di perizia, di prudenza, di diligenza – peraltro tipici di ogni attività professionale – per concretizzarsi, infine, nei profili della completezza, dell'obiettività, della validità didattica del metodo.

La completezza riguarda, essenzialmente, i dati e le nozioni relative agli argomenti trattati, desunti per lo più, nelle scuole non universitarie, dai programmi ufficiali di studio (*rectius*: curricoli nazionali/regionali, integrati dai curricoli locali); completezza che va apprezzata con riguardo ai differenti tipi e gradi di scuola e, perciò, al diverso grado di maturità dei discenti e alle peculiari esigenze formative dei medesimi.

Connessa alla completezza è l'obiettività, che se non preclude al docente l'espressione della propria dottrina, gli vieta però di spacciarla per conclamata verità e, in generale, di non prospettare il ventaglio delle diverse opinioni, cioè un quadro obiettivo dello «stato dell'arte»; anche qui in ragione del livello di maturità e di capacità critica degli studenti. In questo senso la giurisprudenza ha parlato di «insegnamento indifferenziato» per quel che attiene alle ideologie politiche e religiose, dovendosi esso limitare a promuovere, attraverso un confronto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.

La validità didattica del metodo, da ultimo, altro non può significare se non l'efficacia dell'insegnamento.

(63) Unicità della funzione docente non significa che tutti i docenti debbano svolgere tutte le funzioni con le medesime responsabilità, bensì che «ogni funzione sia orientata al miglioramento della qualità dell'insegnamento-apprendimento, svolta da professionisti che lavorano all'interno di un processo formativo condiviso» (D. CHIESA, *Insegnanti*, in *Voci della scuola*, 2003, cit.).

(64) Andrebbero tenute ben distinte le due fattispecie ex artt. 492-507 (sanzioni disciplinari in senso stretto per generiche inadempienze e carenze del personale docente) ed ex art. 512 t.u. 297/94 (incapacità o persistente insufficiente rendimento). In effetti le responsabilità inerenti la violazione dei doveri d'ufficio (ritardi, assenze arbitrarie, comportamenti ostruzionistici, mancata compilazione dei registri ...) sono altra cosa dal fatto che l'insegnamento non c'è stato o è stato gravemente manchevole: cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, cit., 736 e cons. st., 6/6/1978, n. 718, che conferma la distinzione pur aggiungendo che, nell'evenienza, dalla complessiva condotta disciplinare del docente possono essere tratti elementi di valutazione della sua capacità didattica ed educativa.

(65) Il direttore dei servizi generali e amministrativi è, a tutti gli effetti, un funzionario direttivo, collaboratore «necessario» del dirigente scolastico, stabilmente incardinato nell'istituzione scolastica, vincolato alle sue direttive di massima, ma dotato di ampia autonomia operativa e decisionale nello svolgimento di un'attività lavorativa complessa, con rilevanza esterna nell'ampio settore cui è preposto e supportata da una posizione di supremazia funzionale (non

gerarchica) su tutto il personale amministrativo, tecnico e ausiliario posto alla sua diretta dipendenza: art. 25, 5° comma, d. lgs. 165/01 e art. 16, 4° comma, d.p.r. 275/99.

(66) A. BALDANZA, commentando la sentenza della corte costituzionale n. 309/97, che ha confortato la scelta del legislatore sulla privatizzazione del pubblico impiego (in *Giornale di diritto amministrativo*, 1988, I, p. 31) sottolinea, tra le altre considerazioni critiche, come l'alta corte non abbia affrontato le ragioni per cui «un dipendente assoggettato ad una disciplina consensuale dovrebbe raggiungere livelli di produttività più elevati di quelli raggiungibili da un dipendente assoggettato ad una disciplina imposta da un atto unilaterale».

(67) L'elenco degli impegni disattesi negli accordi amministrazione-sindacati, antecedenti la c.d. privatizzazione, e poi nei successivi contratti collettivi nazionali di lavoro, può essere così riassunto:

- art. 40, d.p.r. 209/87: «una successiva commissione mista definirà nuovi criteri di avanzamento di carriera entro il 30/6/1988»;
- art. 28, d.p.r. 399/88: «una successiva contrattazione decentrata nazionale stabilirà anticipazioni di carriera per merito con decorrenza 31/12/1990, attraverso modalità concorsuali»;
- art. 27, CCNL 1995: «una successiva contrattazione decentrata nazionale stabilirà anticipazioni di carriera mediante titoli di merito con decorrenza 1/1/1996» e art. 38: «una successiva contrattazione nazionale decentrata stabilirà figure di sistema ovvero profili di specializzazione della professione docente da definirsi entro il 30/11/1995»;
- art. 29, CCNL 1998: «sarà attribuito un trattamento economico accessorio di lire 6.000.000 a seguito di procedura concorsuale per merito»;
- art. 22 del CCNL 4/7/2003, a valere per il quadriennio 2002-2005, significativamente rubricato «intenti comuni», laddove «le parti stabiliscono di costituire, entro 30 giorni dalla firma definitiva del presente CCNL, una commissione di studio tra ARAN, MIUR e OO.SS. firmatarie del presente CCNL, che, entro il 31/12/2003, elabori le soluzioni possibili, definendone i costi tendenziali, per istituire già nel prossimo biennio contrattuale, qualora sussistano le relative risorse, meccanismi di carriera professionale per i docenti».

Un'analisi del contratto collettivo del comparto scuola, sottoscritto il 29 novembre 2007, all'insegna di una conclamata innovatività, ma vero e proprio cavallo di Troia per neutralizzarla in via preventiva, è contenuta in due nostri contributi pubblicati in *Scuola & Amministrazione*, rispettivamente ottobre e novembre 2007: *Prolegomeni per il nuovo contratto* e *Primi piani sul contratto: un film già visto*.

(68) Cfr. F. DE ANNA, *Cultura dell'organizzazione*, in *Voci della scuola*, 2003, in un passaggio in cui gli appare imperante una sorta di «democrazia dell'invidia, tesa ad impedire la variabilità stessa in nome di un'uguaglianza formale tra i pari».

(69) Sul punto ci pare concordino tutti gli studiosi che hanno indagato la scuola come organizzazione. Tra i tanti: P. ROMEI, *La scuola come organizzazione*, F. Angeli, Milano, 1986; ID., *La qualità nella scuola*, Mc. Graw-Hill, Milano, 1991; ID., *Autonomia e progettualità*, La Nuova Italia, Firenze, 1999; G. FUMARCO, *Cultura e pratica dell'autonomia*, La Nuova Italia, Firenze, 2000; L. BENADUSI - R. SERPIERI, *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma, 2000; A. FERRICCHIO - C. BOMBELLI, *Management della scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1999; T. BUSH, *Manuale di management scolastico*, Erickson, Trento, 1996.

Si deve considerare che la scuola dell'autonomia è – come già annotato – un ente-organo, dotato di una propria soggettività, che «eccede» la somma degli elementi umani e fisici, siccome organizzati ed armonizzati in un sistema preordinato a far conseguire a tutti e a ciascuno il successo formativo; a tal fine adottandosi una pluralità di approcci, differenziandosi i percorsi didattici (ma non gli obiettivi formativi, quantomeno non nell'istruzione di base o obbligatoria), individualizzandosi l'insegnamento, predisponendosi soluzioni e misure organizzative flessibili, aprendosi all'innovazione metodologica, alla modularità, alla ricerca-azione, alla didattica laboratoriale e integrata con i luoghi formativi che popolano il territorio e oltre il proprio intorno. E' una scuola che – citiamo da un recente documento dell'Associazione docenti italiani – attiva «percorsi e progetti riparativi e di seconda occasione; obiettivi condivisi come gruppo-classe; ricorsi sistematici al progetto individuale; promozione di attività di apprendimento (esperte, formalizzate, attrezzate, monitorate, valutate ..., rendicontate!) e non solo di benessere *extra moenia*; innovazioni didattiche centrate su laboratorialità e *stage*; flessibilità organizzativa che consenta tempo per ciascuno, funzionale al recupero per gruppo o individuale; accordi di rete per il riconoscimento dei crediti; itinerari atti a facilitare i passaggi orizzontali e verticali sulla base di processi di orientamento attentamente organizzati; patti educativi tra alunni, scuola, ente locale, famiglie e altre agenzie educative a sostegno della frequenza; promozione di occasioni pubbliche e civili di protagonismo e visibilità del lavoro a scuola». Pertanto non è possibile ragionevolmente pensare che tutto ciò possa avvenire affidandosi – per lo più su basi volontarie! – a un'indistinta e fungibile massa di docenti che fanno e possono fare tutti la stessa cosa, e non invece attraverso una differenziazione – articolazione funzionale del profilo professionale della docenza, con la creazione di figure intermedie, istituzionali, obbligatoriamente incardinate nel sistema.

(70) F. DE ANNA, *Dieci anni dopo*, in *ScuolaOggi*, 9/7/08, riflettendo sull'autonomia scolastica, ipotizza le principali ragioni (e, per converso, prospetta possibili soluzioni) delle difficoltà in cui tuttora essa si dibatte.

Non è chiara, in via preliminare, l'interpretazione dell'autonomia scolastica, che dovrebbe orientarsi decisamente verso l'assunzione di un modello di «impresa sociale», «officina» della sussidiarietà, ma che permane stretta nelle maglie di un'amministrazione inidonea ad assumere un nuovo ruolo di *provider* (regolazione, valutazione e consulenza a supporto della funzione generale di indirizzo politico e amministrativo e di garanzie di diritti uguali verso tutti i cittadini), nel mentre continua ad agire secondo il collaudato modello di *producer*, che si «serve» delle unità operative periferiche – le scuole – responsabili finali del servizio offerto.

Sicché oggi il ministero è un finanziatore diseconomico (residui e segmentazioni nella catena dei trasferimenti); un inefficace controllore del prodotto (marginalità reale delle attività di controllo e di valutazione interna ed esterna); un inefficiente realizzatore delle scelte politiche del legislatore, anzi dispiegando un'azione conservatrice – filtro amministrativo – rispetto a tutte le innovazioni di strategia pubblica definite dal decisore politico.

Seguono alcuni suggerimenti:

- riconoscere e potenziare la soggettività delle reti di scuole, di modo che integrino la flessibilità con una sufficiente massa critica e la capacità applicativa con la possibilità di capitalizzare l'esperienza: interlocutori forti con gli altri soggetti istituzionali (stato, regioni, enti locali) nel nuovo sistema di *governance*;
- creare le condizioni per accentuare il carattere imprenditivo della dirigenza scolastica;
- costruire delle funzioni di *service* (Ansas, Invalsi) in materia di ricerca educativa e validazione operativa dei suoi risultati; di ricerca sulla qualità dei servizi, della loro gestione, della loro certificazione; di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e relativa manutenzione; di valutazione ad ampio spettro: apprendimenti, organizzazione, personale; di documentazione, cioè di capitalizzazione, delle esperienze e *benchmarking*;
- istituzionalizzare la pratica della rendicontazione sociale e del bilancio sociale;
- acquisire (e agire) la consapevolezza che l'implementazione richiede tempo, valutazione e selezione del personale, formazione, ma più ancora (e non meno) la determinazione nel definire le decisioni di marcia e di mantenerle. Facendo attenzione a che il federalismo amministrativo, deputato a subentrare al vecchio centralismo statalista, non ne mutui le inefficienze.

(71) E' ben vero che nel panorama scolastico degli ultimi vent'anni sono apparse figure di docenti in ordine alle quali si prefiguravano specifiche professionalità per particolari funzioni da svolgere. Ma ciò è avvenuto nel segno della casualità o della mera eventualità, ovvero per l'esigenza (per altri versi pienamente condivisibile) di riconvertire docenti in soprannumero (tipici esempi: la creazione dell'operatore tecnologico, dell'operatore psicopedagogico, del coordinatore dei servizi di biblioteca, del coordinatore dei servizi dell'orientamento scolastico; benché al di fuori di ogni disegno organico di sistema). Dopo la cosiddetta privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sono stati i contratti collettivi nazionali di lavoro la sede (impropria) in cui si è tentato di costruire una qualche differenziazione di figure professionali, con relative competenze e responsabilità. E' il caso delle «figure di sistema» previste nel CCNL 4/8/95 (e poi naufragate), ovvero di «particolari profili di specializzazione relativi agli aspetti scientifici, didattici, pedagogici, organizzativi, gestionali e di ricerca». Il successivo contratto collettivo nazionale di lavoro del 1999 crea le «funzioni-obiettivo», identificate ed attribuite dal collegio dei docenti sulla base della valutazione delle competenze professionali di chi si propone per assumerle (ma ben poteva non proporsi nessuno ed in tal caso esse andavano «restituite» all'amministrazione e ridistribuite sulle scuole che le richiedevano).

Tali funzioni-obiettivo (beninteso, se attivate) si riferivano, di regola, alle seguenti aree: gestione del piano dell'offerta formativa; sostegno al lavoro dei docenti; interventi e servizi per gli studenti; realizzazione di progetti formativi d'intesa con enti ed istituzioni esterni alla scuola. La remunerazione, prevista su appositi fondi, e che esauriva ogni effetto con il venir meno della funzione svolta, ammontava a tre milioni lordi delle vecchie lire.

L'aleatorietà e l'indeterminatezza di codeste funzioni-obiettivo o «funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa» risalta con la massima chiarezza nell'art. 30 del CCNL 24/7/03, ripreso dal vigente contratto stipulato il 29/11/07, che conferma al collegio dei docenti la facoltà di definire non solo i criteri di attribuzione e i destinatari, ma anche il numero (con la possibilità di non attribuire nessuna funzione, ovvero di distribuirle su tutti i docenti): mentre la loro retribuzione, sulla base di un budget predeterminato, è rimessa alla contrattazione d'istituto.

Le funzioni strumentali rappresentano la cartina di tornasole di quel radicato pregiudizio in forza del quale la scuola tanto più si connota, positivamente, come comunità partecipativo-democratica quanto più vengono limitati i poteri del dirigente scolastico (con conseguente suo isolamento professionale), perché ritenuto, geneticamente, anello terminale dell'invasiva burocrazia ministeriale. E lo stesso è a dirsi di quella concezione che ruota attorno alla contrapposizione della dimensione organizzativo-gestionale-manageriale, orientata verso la gestione, per lo più statica, di vincoli e risorse in funzione di predeterminati scopi (il cui emblema è costituito dal dirigente burocrate/funziionario), e della *leadership* educativa diffusa, che si nutre della cultura e della pratica di una comunità di soggetti in funzione dell'innovazione educativa (cfr. M. CASTOLDI, *Funzioni strumentali*, in *Voci della scuola*, 2004).

Sotto il profilo strettamente giuridico non merita di essere condivisa quella dottrina, per altri versi pregevole (L. PAOLUCCI, *Il profilo del dirigente scolastico al confine tra ruolo di gestione e libertà d'insegnamento*, cit., p. 42 ss.), che rimette alla determinazione volitiva del collegio dei docenti l'individuazione (e, con l'ultimo contratto, anche la disciplina) di tutte quelle figure professionali in cui risultino prevalenti i profili della libertà d'insegnamento, con la duplice conseguenza che tali figure devono rispondere al collegio e che il collegio medesimo andrebbe a riappropriarsi

di competenze organizzativo-gestionali che invece spettano alla dirigenza. Mentre al dirigente scolastico residuerebbero i poteri di scelta dei propri collaboratori nello svolgimento di (sole) funzioni amministrative delegate, i quali al medesimo rispondono direttamente in forza di un vincolo fiduciario.

Sempre alla contrattazione d'istituto è poi riservato il potere di definire gli eventuali compensi per le altre attività e/o funzioni necessarie all'attuazione del piano dell'offerta formativa, compresi i compensi dei collaboratori del dirigente scolastico ex art. 25 d. lgs. 165/01, nella misura massima di «due unità di personale docente retribuibili».

Oltre alle figure «organizzatorie» poc'anzi rassegnate, ma parimenti provenienti da fonti normative variegata e/o contingenti, quando non create in via di prassi, meritano menzione i direttori/coordinatori/referenti di sede e/o di plessi scolastici (e questa libertà definitiva ne rivela, di riflesso, la loro labilità istituzionale), i coordinatori o responsabili di dipartimenti, i coordinatori di classe, i coordinatori o responsabili dei gruppi di progetto *et similia*: anch'esse figure «eventuali» e la cui retribuzione è quantificata in sede di contrattazione d'istituto e nei limiti di bilancio.

(72) Da ultimo, l'ipotesi di allocare presso centri subprovinciali dell'amministrazione una serie di incombenze burocratico-amministrative, per lo più di natura seriale, così sgravando le scuole da compiti non strettamente connessi alla loro *mission* istituzionale, è stata avanzata in un documento sottoscritto dall'amministrazione e dal sindacato, intitolato «Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza», susseguente al «Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» del 18 gennaio 2007.

(73) La proposta di legge Aprea – ben definita e circoscritta nel suo oggetto – non poteva, *ratione materiae*, occuparsi degli elementi di macrosistema (ordinamenti, curricoli nazionali), perciò dandoli per presupposti, con un rinvio alla vigente, ancorché in parte congelata, c.d. riforma Moratti. D'altra parte, si tratta di un terreno già occupato dal decreto legge 112/08 sulla manovra di bilancio, che disegna le linee di una generale riforma degli ordinamenti e dei curricoli «per via finanziaria». Infatti l'art. 64 dispone che entro un anno dall'entrata in vigore del decreto (che dovrà essere convertito in legge entro il 24 agosto 2008), mediante regolamento ex art. 17, comma 2°, legge 400/88 (c.d. regolamento di delegificazione di materie non coperte da riserva di legge assoluta), dovrà procedersi alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

- a. razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;
- b. ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;
- c. revisione dei criteri e dei parametri vigenti in materia di formazione delle classi;
- d. rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria (ritorna la maestra unica?);
- e. revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;
- f. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per adulti, ivi compresi i corsi serali.

L'art. 64 va letto insieme all'art. 72, comma 1 (che incoraggia, con varie misure, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni – scuola compresa – ad anticipare il pensionamento nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità contributiva di 40 anni) e comma 11 (in forza del quale le pubbliche amministrazioni – anche qui scuola compresa – possono risolvere il rapporto di lavoro, con un semplice preavviso di sei mesi, nei confronti di chi, indipendentemente dall'età anagrafica, abbia maturato l'anzianità massima contributiva di 40 anni).

A margine va segnalato che, nella prefigurata revisione degli ordinamenti e dei curricoli, c'è un riferimento implicito alla riforma Moratti, che dovrebbe essere mantenuta almeno nella sua struttura portante (e conseguente cancellazione delle manomissioni fioroniane). Lo si rinviene nell'art. 15 del citato decreto legge 112/08, allorché si precisa che i futuri libri di testo, inizialmente nella doppia versione cartacea ed informatica e poi solo informatica, «sviluppano i contenuti essenziali delle **Indicazioni nazionali dei piani di studio** e possono essere realizzati in sezioni tematiche, corrispondenti ad **unità di apprendimento**».

(74) L'ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto scuola, sottoscritto il 29 novembre 2007, accentua un'invasività che – in luogo di limitarsi alla formulazione di proposte e alla definizione di criteri e modalità, quali elastici canoni regolativi di quel gruppo di materie elencate nell'art. 6 – si perita di riscrivere il profilo professionale dei docenti e di dettare analitiche misure nello svolgimento delle attività didattiche e in quelle funzionali all'insegnamento, involgenti competenze e discrezionalità tecniche (artt. 26-30); impone la finalizzazione dei processi di ricerca e di innovazione «alla valorizzazione del lavoro d'aula e al miglioramento dei livelli di apprendimento» (art. 31); pretende che nell'ampliamento dell'offerta formativa gli organi collegiali debbano puntualmente regolamentare lo svolgimento di tali attività (art. 33); si impiccchia sull'organizzazione delle funzioni strumentali e sulla loro coerenza con il piano dell'offerta formativa (art. 33); decide che il dirigente scolastico, ed esclusivamente nello svolgimento delle sue funzioni organizzative e amministrative, può avvalersi di non più di due collaboratori e la cui misura della remunerazione sarà contrattata con le R.S.U. (art. 34); indirizza la finalizzazione di incarichi specifici attribuibili al personale ata (art. 48: assistenza alla persona, assistenza agli alunni diversamente abili, pronto soccorso); dettaglia con intrusiva minuziosità le modalità di prestazione dell'orario di lavoro, sostanzialmente espropriando i poteri di gestione del dirigente scolastico (art. 53); mette becco sulle scelte e sulle modalità organizzative della formazione in servizio, sui livelli di attività, sui requisiti dei soggetti che offrono formazione e sui contenuti della medesima (artt. 63-71);

regolamenta, con una fittissima e rigida trama, ogni attribuzione economica, privando del tutto il dirigente scolastico di ogni minima, ancorché misurata e motivata, discrezionalità (artt. 84-89). Occorre andare oltre?

(75) Al «sistema nazionale di istruzione», cui fa riferimento la proposta di legge in commento, così come la proposta di legge Gelmini, comprendente sia l'istruzione statale che l'istruzione impartita nelle scuole paritarie, abbiamo dedicato uno dei nostri primi contributi (cfr. F. NUZZACI, *Il d.d.l. 18/7/97 sulla parità scolastica: profili di legittimità costituzionale*, in *Generazioni*, 1-2-, 1998), che ha preceduto l'emanazione della legge 62/00 (recante «Norme sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione»). Già ivi prefiguravamo i due corni del dilemma, costituiti dalla posizione di chi riteneva (e ritiene), supportato dall'inciso «senza oneri per lo stato» figurante nell'art. 33, 3° comma, cost., che il solo servizio pubblico è quello erogato dallo stato nelle sue scuole obbligatoriamente istituite per tutti gli ordini e gradi; e da chi restava (e resta) convinto che lo stato è solo uno dei soggetti della repubblica, cui è intestato, ai sensi dell'art. 33, 2° comma, cost., il compito di assicurare, nella massima estensione possibile e con diritto di scelta, un servizio – quello dell'istruzione – pubblico per definizione, in quanto idoneo a realizzare i diritti di piena cittadinanza congiunti al dovere di concorrere, e per meglio concorrere, al progresso materiale e spirituale della società, indipendentemente dalla qualifica, pubblica o privata, dei soggetti erogatori e purché vincolati alle norme generali sull'istruzione, dettate, queste sì, dallo stato.

Questa seconda posizione risulta oggi obiettivamente rafforzata dalla sopraggiunta modifica del titolo quinto, parte seconda della costituzione (ex legge cost. 3/01) che, in omaggio al principio di sussidiarietà, sembra consegnare allo stato funzioni più di regolazione e di intervento compensativo-sostitutivo che di gestione-erogazione diretta del servizio. Tra l'altro, avevamo già segnalato (cfr. F. NUZZACI, *La legge lombarda sull'istruzione davanti alla corte costituzionale*, in *Scuola & Amministrazione*, novembre 2007) che l'inciso di cui all'art. 33, 3° comma, cost. («senza oneri per lo stato») non può più interpretarsi, con assoluta tranquillità, in modo restrittivo o meramente letterale. Quando fu scritto, «la Repubblica» si identificava con lo stato, che «si riparte in Regioni [che poi, in concreto, furono istituite e fatte funzionare a trent'anni circa di distanza], Province e Comuni» (originario art. 114). Dopo la riforma del titolo quinto, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (e l'ordine non è affatto casuale). Ora, e in particolare, la regione non è più una semplice ramificazione dello stato, ad esso gerarchicamente subordinata, bensì un soggetto autonomo ed equordinato nell'ambito della nuova potestà legislativa concorrente ed esclusiva anche in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale, nonché dotato di autonomia finanziaria di entrata e di spesa in ordine alle risorse proprie e a quelle trasferite da un fondo perequativo statale, «senza vincoli di destinazione» (art. 119 cost., novellato). E allora, se non lo stato, può o no la regione assegnare risorse finanziarie ai soggetti accreditati che offrono istruzione e/o formazione nel territorio di pertinenza?

Per quel che qui può valere, giusto per il completamento di una riflessione peraltro proposta in via incidentale, sempre nel sopracitato contributo argomentavamo le nostre perplessità per la soluzione poi adottata dal legislatore, perché di dubbia costituzionalità (con riguardo alla complessiva «costituzione scolastica» desumibile da un'analisi sistematica di tutto il testo). Scrivevamo che la distinzione tra scuola statale, pubblica per antonomasia, e scuola non statale, latamente privata per dettato costituzionale e così ritenuta dalla prevalente dottrina e da tutta la giurisprudenza, deve rimanere ferma. Lo stato ha l'obbligo (e non la mera facoltà) di istituire proprie scuole di ogni ordine e grado (art. 33, 2° cost.) e di accogliervi «tutti» (art. 34, 1°), senza possibilità di richiedere previa e formale adesione ad una sorta di progetto pedagogico, né di operare discriminazione alcuna in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o alle condizioni personali e sociali (art. 3, 1°), quand'anche queste ultime configurino situazioni di handicap o di svantaggio sociale (art. 38, 3° cost.; artt. 312 ss., t.u. 297/94).

Accolto l'alunno nelle proprie scuole, lo stato deve impegnarsi a garantirgli un'istruzione di qualità (artt. 4 e 603, t.u. 297/94; legge 59/97) preordinata a rendere effettivo nei suoi confronti il principio di uguaglianza (art. 3, 2° cost.) e a metterlo in condizione di poter poi svolgere senza pregiudizio un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, 2° cost.). Istruzione di qualità che è un vero e proprio diritto soggettivo (art. 2, 2°, t.u. 297/94; d.p.r. 249/98), rivendicabile sino ai gradi più alti degli studi anche se si è privi di mezzi, purché soccorrano le capacità e il merito (art. 34, 3° cost.).

Funzionale all'istruzione di qualità è il riconoscimento pieno della libertà didattica di ogni singolo docente della scuola statale (art. 1, t.u. 297/94), fondata sul principio generale della libertà dell'arte e della scienza e del loro libero insegnamento (art. 33, 1° cost.), posta a presidio del superiore interesse degli studi e della ricerca, quindi non vincolata ad ortodossie codificate, a canoni estetici sacri e intangibili e, meno che mai, a verità ufficiali. Proprio perché funzionale ad un'istruzione di qualità, i soli limiti a cui soggiace la libertà d'insegnamento sono quelli intrinseci della completezza, dell'obiettività, della validità del metodo (PARADISO, 1994). Di conseguenza, nessun altro obbligo specifico è richiesto al docente, né è legittima nei suoi confronti qualsivoglia indagine circa le sue opinioni politiche, la sua fede religiosa, il proprio costume di vita; così come non gli si potranno richiedere adesioni esplicite a determinati valori o a specifiche teorie pedagogiche (ed in proposito mette conto sottolineare che, in seguito alla legge 116/81, non sussiste più l'obbligo del giuramento per il personale ispettivo, direttivo e docente, in quanto ritenuto in contrasto con la libertà d'insegnamento).

E ciò perché la libertà del docente è preordinata a realizzare nell'alunno la «libertà di apprendimento».

Per simile ragione, la libertà d'insegnamento si esplica certamente in un'attività di trasmissione della cultura (beninteso, non in modo parziale o ideologico, bensì tendenzialmente completo, dovendosi prospettare all'alunno i diversi punti di

vista e le più qualificate elaborazioni prodotte dagli studiosi della materia). Ma soprattutto dovrà tale attività sollecitare un processo partecipativo d'elaborazione critica, dunque libera, della cultura che viene trasmessa a ogni discente, ovviamente a misura delle sue concrete possibilità e del suo grado di maturazione intellettuale (art. 395, 1°, t.u. 297/94) e sempre nel rispetto della sua coscienza morale e civile (art. 2, 1°, t.u. 297/94) che, all'opposto, risulterà conculcata ogniqualvolta il docente voglia, **o sia costretto, a imporre una verità o dogmi ufficiali** ovvero, in nome del principio di autorità, si chiuda al dialogo o al confronto democratico.

In questo senso solo la libertà d'insegnamento, nella più precisa accezione di «libertà nella scuola», è idonea a garantire la «piena formazione della personalità degli alunni» (art. 1, 2° t.u. 297/94).

A fronte della scuola statale sta la scuola di enti e privati, la cui attivazione, rivenendo da un diritto di libertà costituzionalmente garantito (art. 3, comma 3 cost.), è solo eventuale nonché declinabile secondo modalità organizzative né uniformi né predeterminate, l'unico vincolo essendo costituito dal possesso di quei requisiti minimali di tipo strutturale che configurano una scuola, secondo la nozione giuridica del relativo concetto che si trae dalle norme in vigore, a tutela della pubblica fede (ESPOSITO, 1958).

Ulteriori limiti e vincoli possono essere imposti per legge (il che, in effetti, è avvenuto con la legge 62/00) solo se e quando le scuole istituite da enti e privati vogliono accedere alla parità, a motivo del trattamento scolastico ai loro alunni equipollente a quello degli alunni di scuole statali, destinato a concretarsi in un unico titolo di studio avente pari valore legale, direttamente rilasciato dalle stesse. Ma viene fatta salva l'«identità culturale» delle istituzioni paritarie e, di conseguenza, è riconosciuto e protetto il loro diritto di accogliere solo chi ne accetti il «progetto educativo». E a giusta ragione, in quanto trattasi di elementi (l'identità culturale, il progetto educativo) che attengono a quella «piena libertà» tutelata dal quarto comma dell'art. 33, cost. Ma non a carico della fiscalità generale!

Se così è (ed è così), allora è senza dubbio legittimo per le scuole paritarie imporre agli alunni un progetto educativo ideologicamente orientato, esplicitamente di parte; così come è legittima una loro espulsione dalla scuola quando tale progetto educativo dimostrino di non più dividerlo. (Ciò che, invece, non è assolutamente possibile nella scuola pubblica: vedi lo Statuto delle studentesse e degli studenti, di cui al d.p.r. n. 249/98).

Altrettanto legittime sono l'imposizione ai docenti dell'accettazione esplicita del progetto d'istituto e indagini, anche penetranti, sull'intero spettro della loro personalità e del loro costume di vita per accertarne la compatibilità e la coerenza con l'identità culturale dell'istituzione scolastica nella quale hanno richiesto di operare (corte di cassazione, n. 12530 del 21/11/91 e n. 5832 del 16/6/94). In tale ambito di conformazione all'identità culturale della scuola paritaria, ben può essere limitata la libertà d'insegnamento del docente. Sulla «libertà nella scuola» prevale, con carattere derogatorio, la «libertà della scuola» (corte costituzionale, sentenza n. 195 del 29/12/72), con conseguente piena legittimità del licenziamento «ideologico» del docente il cui insegnamento, a giudizio insindacabile dell'istituzione paritaria, non sia più ritenuto, per contenuti e/o per impostazione metodologica, in armonia con l'identità culturale della medesima.

Come si vede, i connotati tipici della scuola paritaria sono in radicale contrapposizione con quelli che caratterizzano la scuola statale, fondata sul principio della libertà dell'arte e della scienza e del loro libero insegnamento. **Principio che risulta pertanto irrimediabilmente lesa nel momento in cui si colloca in un unico «sistema pubblico dell'istruzione e della formazione» scuola statale e scuola paritaria.**

Concludevamo pertanto, se ritenuti meritevoli la salvaguardia del principio della libertà dell'arte e della scienza e del loro libero insegnamento e, più ancora, la salvaguardia dei principi di uguaglianza, di garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e dei vari diritti di libertà (artt. 2, 3, 13 ss. cost.), che la soluzione più equilibrata e, a questo punto, per molti versi auspicabile, doveva consistere nel ricorso alla procedura dell'art. 138 cost., per la caducazione dell'inciso «senza oneri per lo stato», contenuto nel terzo comma dell'art. 33.

Il legislatore ordinario, rispetto all'obbligo di finanziamento di una scuola di parte, poteva così liberamente determinarsi in ordine all'erogazione di contributi finanziari a scuole, istituzioni ed enti che dessero garanzie di qualità, di serietà, di affidabilità dell'offerta formativa e/o che assolvessero a una funzione, se si vuole latamente pubblica o avente comunque una pubblica rilevanza, che integra le iniziative statali in quei settori che non coinvolgono l'istruzione di base, dove ha luogo il delicato processo di formazione della personalità del discente (si pensi, in proposito, al settore della formazione professionale, largamente deficitario nel nostro paese rispetto alla comunità europea).

E ciò in modo lineare e trasparente, di guisa che anche nel settore dell'istruzione e della formazione lo stato possa spiegare quell'opera di promozione e di sostegno, come già avviene nel campo dell'economia, del lavoro, della salute, della tutela del paesaggio, della stessa cultura e ricerca scientifica (SPAGNA-MUSSO, 1962 e MURA, 1976).

E nella gamma degli interventi possibili, contributi o sovvenzioni (discrezionali) potrebbero ben fungere da stimolo alla scuola paritaria per incrementarne, oltre gli standard fondamentali legati al «trattamento scolastico equipollente» e al valore legale dei titoli di studio rilasciati (che, occorre sottolineare, lo stato può legittimamente imporre), la qualità del servizio offerto, anche attraverso l'adozione, libera, di un modello organizzativo i cui parametri corrispondano a quelli della scuola di stato, cioè della (sola) scuola «pubblica».

Ma sarebbe occorsa (e occorrerebbe) la convergenza di forze politiche eterogenee sì, ma pragmatiche e non, invece, arroccate su pregiudizi ideologici che poi, inevitabilmente, vengono travolti dalla forza delle cose.

(76) Della proposta di legge sul merito, presentata dal ministro Gelmini prima che assumesse questa carica, poi richiamata nella sua relazione sulle linee programmatiche di legislatura davanti alle commissioni parlamentari, ne

abbiamo trattato in F. NUZZACI, *Impegni per il nuovo ministro*, cit. e *Ma è proprio vero che le riforme non servono?*, in *Scuola & Amministrazione*, luglio-agosto 2008.

Essa prevede la piena concorrenza tra le istituzioni scolastiche, mediante l'adozione di meccanismi di ripartizione delle risorse pubbliche in proporzione ai risultati formativi, rilevati da un organismo terzo, tenuto a pubblicare annualmente una classifica regionale delle istituzioni scolastiche fondata su parametri trasparenti e verificabili. In aggiunta a ciò, alle famiglie sono riconosciuti *voucher* formativi – di imprecisata consistenza – da spendere nelle scuole pubbliche, statali o paritarie, nonché private.

Ma i punti di criticità non sono pochi, segnalati da studi e ricerche in paesi che hanno sperimentato forme non sorvegliate di competitività, che impoveriscono le prestazioni, tendenti a concentrarsi sui contenuti dei *test* e delle prove di verifica, predisposti e imposti da organismi esterni (autorità locali o nazionali), mentre vengono trascurati quegli apprendimenti più elaborati, di livello superiore e, nel contempo e soprattutto, i soggetti più deboli nell'inevitabile compressione dei tempi che, per contro, richiederebbero di essere più lunghi e più distesi. Si sa pure della tendenza distorsiva di circoscrivere la qualità del servizio in un numero percentualmente esiguo di scuole, mentre larga parte della popolazione scolastica resta di basso livello. Si sa ancora che, escluse alcune scuole di punta, il servizio erogato dalle scuole private – almeno in Italia e, nello specifico, in Lombardia, dove è stato sperimentato il sistema dei *voucher* formativi, da spendere indifferentemente in scuole pubbliche o private – si è dimostrato inferiore a quello pubblico e ha comportato altresì che solo una minima parte del sussidio si è tradotto in un finanziamento della scuola prescelta, essendo il grosso consistito in una redistribuzione a beneficio delle famiglie, di natura regressiva perché, in larga parte, trattasi di famiglie più ricche di quelle che mandano (che sono costrette a mandare) il proprio figlio nella scuola più vicina.