

“L’autonomia scolastica tra il titolo V della Costituzione e le proposte di riforma del sistema scolastico”

Relazione della - dr.ssa Anna Farina-Dirigente Amministrativo MIUR in quiescenza

Riforma delle autonomie locali (Titolo V Costituzione)

Il decreto legislativo n.112/98

In materia di istruzione le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni risultano distribuite come segue:

- *competenze dello Stato*: criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica previo parere della Conferenza unificata Stato - Regioni; valutazione del sistema scolastico; assegnazione risorse finanziarie e personale; istituti superiori di istruzione artistica; scuole e istituzioni culturali straniere in Italia.
- *competenze delle Regioni*: programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; programmazione rete scolastica; calendario scolastico; contributi a scuole non statali.
- *competenze di Province e Comuni*: istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole; servizi handicap; uso edifici e attrezzature; sospensione d'urgenza delle lezioni; costituzione, controllo e vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali della scuola a livello territoriale; educazione adulti; orientamento scolastico e professionale; pari opportunità; interventi perequativi; dispersione scolastica; educazione alla salute; supporto alla continuità didattica, verticale e orizzontale, tra i vari gradi e ordini di scuola.

Inoltre, i Comuni provvedono alla fornitura e manutenzione di locali ed arredi per la scuola dell'infanzia, primaria, secondaria 1° grado, le Province per gli istituti secondari di 2° grado.

La legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001

La legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 ha modificato la Costituzione nella parte relativa agli artt. 114 e seguenti (competenze dello Stato e delle Regioni in materia legislativa) introducendo il rovesciamento del previgente assetto costituzionale. Invero, nel sistema in vigore prima della legge costituzionale n.3/2001 la potestà legislativa era affidata, in via ordinaria, allo Stato. Le Regioni esercitavano competenze legislative, esclusivamente, nelle materie indicate all'art.117 (es. istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica) nei limiti dei principi generali fissati con leggi statali.

L'assetto introdotto dalla legge costituzionale n.3/2001 individua 3 tipologie di potestà legislativa:

1. potestà legislativa *esclusiva* riservata allo Stato nelle materie elencate all'art.117 novellato dalla legge n.3/2001 (es. ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale; norme generali sull'istruzione)
2. potestà legislativa *concorrente* che le Regioni esercitano nel quadro dei principi fondamentali definiti con leggi dello Stato (es. istruzione, salva l'autonomia delle scuole). Le materie sono, parimenti, elencate nel testo novellato dell'art.117.
3. Potestà legislativa *residuale* esercitata dalle Regioni in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale.

Occorre ora, in vista di una completa esposizione della materia, enucleare alcune nozioni generali:

- **principi fondamentali;**
- **norme generali;**
- **livelli essenziali delle prestazioni (LEP).**

I **principi fondamentali** sono le linee generali cui si ispira, all'interno di un disegno unitario complessivo, il vigente quadro normativo (es. efficienza, efficacia, economicità, legalità della azione amministrativa; partecipazione alla gestione della scuola, pluralità di opzioni metodologiche, libertà di scelta educativa delle famiglie, successo formativo degli alunni). Essi, dunque, si rilevano dalla vigente legislazione statale.

Appare, quindi, inesatta (v. sentenza Corte Costituzionale n.120/2005) la tesi, avanzata da alcune Regioni, secondo la quale la potestà legislativa concorrente non può essere esercitata fino a quando non vengano definiti, con legge dello Stato, i principi fondamentali destinati ad ispirare la legislazione regionale.

Parimenti infondata è la tesi secondo la quale lo Stato non può ricorrere alla *legge delega*, cioè fissare principi e criteri direttivi di una materia lasciando ai *decreti legislativi*, di competenza del Governo, la definizione delle norme di dettaglio perché verrebbe ad invadere la potestà legislativa *concorrente* delle Regioni. La Corte Costituzionale con numerose sentenze (n.359/2003; n.280/2004; n.50/2005; n.270/2005; n.336/2005) ha ritenuto che il ricorso alla legge delega è costituzionalmente ammesso e compatibile con la legislazione regionale concorrente purché i decreti delegati non giungano ad un livello di specificazione tale da escludere la competenza legislativa regionale in materia di istruzione. E' stata, pertanto, ritenuta costituzionalmente legittima la legge delega n.53/03 che ha rimesso al decreto legislativo n.59/04 la definizione delle norme di dettaglio concernenti la riforma del 1° ciclo di istruzione.

Le **norme generali** contengono una disciplina unitaria del sistema istruzione che non si esaurisce nell'ambito regionale ma trova applicazione, indistintamente, a livello nazionale (es. DPR n.275/99 sulla autonomia scolastica). L'aggettivo *generale* non va, dunque, inteso nel senso di norme generiche, di massima, destinate a ricevere specifica disciplina a livello regionale bensì di norme finalizzate a garantire al sistema istruzione un assetto e un disegno complessivo unitario.

Esse si differenziano dai **principi generali** in quanto costituiscono regole complete ed esplicite, pronte per essere direttamente applicate mentre i **principi generali** non sono immediatamente operativi ma costituiscono i criteri ispiratori della normativa, vincolanti per la potestà legislativa concorrente delle Regioni ma incapaci di vita autonoma nell'ordinamento giuridico se non ricevono concreta applicazione in norme successive.

I **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** rappresentano uno strumento giuridico destinato a controbilanciare le diversificazioni naturalmente connesse al decentramento territoriale. Consistono, dunque, in norme riconducibili alla *potestà legislativa esclusiva dello Stato*, destinate ad assicurare, a tutti i cittadini e in tutto il territorio nazionale, prestazioni garantite di servizi, quali contenuto essenziale di diritti civili e sociali, che la legislazione regionale non può limitare o condizionare.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n.380/2004 e n.279/2005) ha configurato i **LEP** quali norme, dettate dallo Stato, intese a definire un livello (standard) qualitativo o quantitativo del servizio, indispensabile per garantire l'effettiva fruizione del diritto all'istruzione sancito all'art.34 Costituzione. Si indicano a titolo esemplificativo:

- requisiti di accesso alle scuole degli alunni (es. età anagrafica);
- requisiti di formazione e reclutamento dei docenti anche a garanzia della libertà di insegnamento;
- diritti di partecipazione, anche collegiale, di famiglie ed alunni;
- sistemi di valutazione degli alunni;
- valore legale dei titoli di studio;
- disciplina degli esami;
- parametri quantitativi generali in materia di formazione delle classi;
- parametri quantitativi generali in materia di integrazione degli alunni disabili;
- modalità di assetto pedagogico, didattico, organizzativo garantite in tutte le scuole nell'ottica di prestazioni essenziali rese al cittadino.

Le norme in materia di **livelli essenziali di prestazioni (LEP)** hanno trovato applicazione nel settore dell'istruzione con la legge delega n.53/03, il decreto legislativo n.59/04 (riforma del 1°

ciclo) e con il regolamento concernente la certificazione delle situazioni di handicap (DPCM n. 185/06).

L'oggetto dei **LEP** viene individuato dal legislatore statale sulla base dei principi di *ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità* sindacabili dalla Corte Costituzionale.

Il rilievo costituzionale dell'autonomia scolastica

L'art. 117 novellato della Costituzione attribuisce alle Regioni una *potestà legislativa concorrente in materia di istruzione fatta salva l'autonomia scolastica*. L'inciso ha dato luogo ad una controversa interpretazione.

Alcuni autori hanno ritenuto che l'autonomia scolastica, definita con DPR n.275/99, significhi libertà incondizionata di "fare ciò che non sia espressamente vietato". L'affermazione non tiene conto dell'art.1 DPR n.275/99 laddove si stabilisce che le scuole sono espressione di autonomia funzionale e realizzano l'offerta formativa *nel rispetto delle funzioni attribuite alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferite agli enti locali per effetto del decreto legislativo n.112/98*.

Sulla base del citato regolamento di attuazione dell'autonomia scolastica, la Corte Costituzionale (sentenza n.13/2004) ha escluso che l'autonomia si risolva nella incondizionata libertà di autodeterminazione affermando che il limite invalicabile posto dall'art. 117 Cost. alla legislazione, statale e regionale, consiste in un'autonomia di tipo funzionale garantita alle scuole vale a dire nella facoltà di autodeterminarsi in sede di erogazione del servizio. Tale facoltà non viene esercitata incondizionatamente bensì all'interno di un quadro normativo costituito da leggi e regolamenti statali e regionali.

Il richiamo alla autonomia scolastica recepito all'art.117 Cost. non significa, dunque, che il DPR n.275/99 rimane cristallizzato e può essere modificato solo da una legge di revisione costituzionale ma che il legislatore, statale e regionale, deve garantire alle scuole adeguati spazi, non comprimibili. Con legge ordinaria vengono definiti, in concreto, i contenuti della autonomia (organizzativa, didattica, finanziaria, contabile).

Sulla base dei suindicati principi si ritiene che violerebbe la Costituzione l'imposizione legislativa alle scuole di vincoli normativi tali da determinare lo "svuotamento" dell'autonomia cioè l'impossibilità per le scuole di esplicitare livelli minimi di funzioni (didattiche, amministrative, gestionali) costituenti il nucleo essenziale dell'autonomia.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che una limitazione dell'autonomia, adottata in violazione della Costituzione, dovrebbe essere *arbitraria e irragionevole*, priva di giustificazioni. Sarebbe, dunque, legittima e non violerebbe la Costituzione una limitazione dell'autonomia destinata a garantire principi di pari rilievo costituzionale quali ad esempio:

- la tutela dei *livelli essenziali di prestazioni (LEP)*;
- la *potestà legislativa esclusiva dello Stato* in materia di organizzazione delle strutture amministrative, sistema contabile, ecc.;
- la tutela di libertà costituzionali (es. libertà di insegnamento).

Nel quadro di un approccio concreto alle problematiche prospettate, si sottolinea che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto compatibili con il regime dell'autonomia una serie di norme statali che si riportano a titolo esemplificativo:

- legge n.448/01 (art.22): attribuzione di ore aggiuntive di insegnamento fino ad un massimo di 24 ore settimanali;
- legge n.289/02 (art.35): riconduzione a 18 ore delle cattedre con orario di insegnamento inferiore a 18 ore;
- decreto legislativo n.59/04 (artt. 7 e 14): stipula, per gli insegnamenti opzionali, di contratti d'opera con esperti esterni in possesso dei titoli definiti con decreto del Ministro Istruzione di concerto con il Ministro della Funzione Pubblica.

Le prospettive dell'autonomia scolastica - Il testo base (proposta di legge 953 Aprea) -

Il governo delle istituzioni scolastiche

Dopo aver specificato che la proposta di legge (pdl) contiene norme generali sull'istruzione ex art. 117 della Costituzione, sono individuate le componenti che concorrono al governo della scuola: dirigente scolastico, docenti, genitori, alunni, rappresentanti degli Enti locali e, previa delibera della scuola stessa, rappresentanti delle realtà culturali, sociali, produttive inserite nel contesto locale. Si tratta di una *partecipazione allargata*: alle tradizionali componenti degli organi collegiali di istituto (docenti, genitori, alunni negli istituti superiori) si aggiungono i rappresentanti degli Enti locali e, in linea con l'autonomia scolastica, delle realtà presenti sul territorio. E' prevista un'ampia autonomia regolamentare in materia di costituzione e funzionamento degli organi di governo nonché di partecipazione degli studenti e delle famiglie.

Gli organi di governo concorrono alla definizione degli obiettivi educativi che, sulla base delle Indicazioni nazionali, si concretizzano nel Piano dell'Offerta Formativa. Il POF, disegnando percorsi formativi articolati e flessibili, tiene conto delle prevalenti richieste delle famiglie e delle opzioni espresse da singoli o gruppi di insegnanti nel quadro della libertà di insegnamento.

L'organizzazione della scuola si fonda sulla centralità della funzione docente, valorizzata dagli organi di governo unitamente ai principi costituzionali fondamentali e ad alcuni consolidati istituti espressione dell'autonomia scolastica:

- libertà di insegnamento;
- diritto all'apprendimento degli alunni;
- libertà di scelta dei genitori;
- partecipazione degli alunni alla vita della scuola;
- patto educativo tra famiglie e docenti;
- interazione scuola/territorio.

Il ruolo e le competenze del dirigente scolastico sono, invece, definite nel quadro di una continuità di funzioni, ad eccezione delle nuove competenze sul reclutamento docenti cui si farà cenno in seguito: permane la tradizionale distinzione tra funzioni di indirizzo e programmazione spettanti all'organo di governo della scuola e compiti di gestione e coordinamento del dirigente descritti all'art. 25 d.lgs. n. 165/01 nonché dal CCNL 11.4.06.

La costituzione in fondazioni e gli organi di governo della scuola

Le scuole sono già titolari di personalità giuridica: la trasformazione in fondazioni, che sarà disciplinata in dettaglio da un successivo regolamento, è finalizzata a rafforzare l'elemento patrimoniale mediante l'associazione di partner che, partecipando agli organi di governo, ne sostengano l'attività contribuendo a realizzare gli obiettivi del POF, elevare gli standard di competenza degli alunni e la qualità del servizio. I partner possono essere enti pubblici o privati, altre fondazioni, associazioni di genitori o cittadini, organizzazioni non profit. Per espressa previsione statutaria, le scuole trasformate in fondazioni individuano gli obiettivi prioritari di intervento, le risorse economiche necessarie, gli strumenti di trasparenza dell'azione didattica e finanziaria. La pdl non prevede se alle scuole trasformate in fondazioni siano preposti gli stessi organi di governo ovvero la materia rientri nell'autonomia statutaria della fondazione. Quindi, elenca gli organi di governo della scuola che sono:

- il dirigente scolastico;

- il consiglio di amministrazione;
- il collegio docenti;
- gli organi di valutazione collegiale degli alunni;
- il nucleo di valutazione.

Restano confermate, a parte qualche differenza terminologica, le funzioni del dirigente scolastico. Il consiglio di amministrazione rappresenta, in parte, la continuità col consiglio di istituto ma è titolare di nuove e più allargate competenze nel quadro di un'evoluzione dell'autonomia scolastica. In continuità col consiglio di istituto e, su proposta del dirigente scolastico che assume funzioni propulsive, svolge le seguenti funzioni:

- approva il POF;
- approva il programma annuale delle attività;
- delibera il regolamento di istituto che definisce i criteri di organizzazione e funzionamento della scuola, le modalità di partecipazione di studenti e famiglie nonché di designazione dei responsabili dei servizi e dei progetti.

Nel contempo, sempre su proposta del dirigente scolastico, esercita, all'interno di un'evoluzione dell'autonomia scolastica, funzioni del tutto nuove quali:

- delibera il regolamento concernente le modalità di elezione, sostituzione e designazione dei componenti nonché di funzionamento dell'organo (*autonomia regolamentare*);
- nomina i docenti esperti e i componenti esterni del nucleo di valutazione (*autonomia gestionale*).

Restano fermi i compiti di indirizzo generale dell'attività della scuola svolti nell'ambito di due coordinate fondamentali: i limiti di bilancio e le scelte didattiche del collegio docenti. Le proposte del dirigente scolastico costituiscono, dunque, l'inbu del consiglio di amministrazione, le risorse di bilancio e le scelte didattiche del collegio docenti i limiti obiettivi delle competenze. Parimenti, rimane confermata la facoltà dell'Amministrazione (nella specie, Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale) di sciogliere il consiglio di amministrazione nominando un commissario straordinario in caso di persistenti e gravi irregolarità dell'organo, di impossibilità di funzionamento, di prolungata inerzia. Il consiglio dura in carica tre anni ed è composto da 11 membri.

Il dirigente scolastico, componente di diritto, che lo presiede, predispone le convocazioni e gli ordini del giorno, una rappresentanza dei docenti, dei genitori e, limitatamente, agli istituti superiori, degli studenti, rappresentanti dell'ente locale, tenuto per legge alla fornitura dei locali, ed esperti esterni individuati nel settore educativo, tecnico o gestionale. Rispetto alla tradizionale composizione del consiglio di istituto, non è rappresentata la componente ATA. Costituisce, invece, novità assoluta la presenza di rappresentanti dell'Ente locale e di esperti esterni. In particolare, la partecipazione di rappresentanti dell'Ente locale è indice di un ruolo degli Enti territoriali non limitato alla mera erogazione di servizi (locali, arredi, ecc.) che concorre alla definizione delle politiche scolastiche in linea con le previsioni del d.lgs. n. 112/98. Il citato decreto legislativo disegna, nel quadro di un'interazione scuola/territorio, un ruolo attivo dell'Ente locale in materia di integrazione alunni disabili, dispersione, educazione alla salute, orientamento, continuità verticale e orizzontale.

Il collegio docenti, oltre ai tradizionali adempimenti di indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività didattiche che si concretizzano, in particolare, nella elaborazione del POF, presenta una competenza nuova: il monitoraggio delle attività didattiche, espressione di una *autovalutazione* della scuola che trova completa attuazione nel nucleo di valutazione. Anche il collegio docenti è titolare di un'ampia autonomia regolamentare potendo articolarsi in dipartimenti disciplinari, presieduti dal un docente coordinatore, o in altre modalità organizzative individuate dal collegio medesimo. Esso si riunisce all'inizio dell'anno scolastico per l'elaborazione del POF: al riguardo si rileva una discrasia col vigente quadro normativo (i tempi del POF) che ne prevede la consegna alle famiglie al momento dell'iscrizione.

La valutazione degli alunni è disciplinata dal D.L. n. 137/08 convertito nella legge n. 169/08 e dal successivo regolamento di attuazione. La pdl si limita ad affermare la natura collegiale (consiglio di

classe) della valutazione, periodica e finale, dei livelli di apprendimento degli alunni, ad opera dei docenti che ne certificano le competenze in uscita coerentemente ai percorsi di studio seguiti e ai piani di studio personalizzati previsti dalla legge n. 53/03.

La citata legge stabilisce che, nel rispetto dell'autonomia scolastica, i piani di studio contengano un nucleo fondamentale e omogeneo, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e una quota riservata alle regioni, anche collegata alle realtà locali, relativa agli aspetti di interesse specifico dell'ambito territoriale di competenza.

Ogni scuola, raccordandosi con i servizi regionali di valutazione, il servizio nazionale di valutazione e l'INVALSI, istituisce un nucleo di valutazione composto da docenti esperti, di cui si dirà appresso, e da non più di due membri esterni secondo modalità previste dal regolamento di istituto. Il nucleo, nominato dal consiglio di amministrazione, valuta annualmente l'efficienza, l'efficacia e la qualità complessiva del servizio scolastico. La valutazione costituisce parametro di riferimento per l'elaborazione del POF e del programma annuale delle attività. I componenti del nucleo sono retribuiti.

L'organismo, di nuova istituzione, è finalizzato, nel quadro di un'autonomia regolamentare e di gestione del consiglio di amministrazione, ad un'applicazione generalizzata della *autovalutazione di istituto*, temperata dalla presenza di componenti esterni. La valutazione riveste natura sostanziale, vale a dire non limitata alla mera regolarità formale dei procedimenti ma estesa alla qualità (efficienza, efficacia) dei processi formativi.

L'autonomia finanziaria delle scuole e il reclutamento docenti

La pdl, in linea con le disposizioni degli artt. 117 e 118 Costituzione nonché della legge n. 131/03, prevede, al Capo II, il trasferimento alle regioni dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni loro assegnate per effetto della *devolution*. Ogni regione attribuisce, quindi, alle istituzioni scolastiche accreditate operanti sul territorio le risorse finanziarie pubbliche disponibili sulla base della "quota capitaria" individuata con riferimento al numero degli alunni effettivamente iscritti e del costo medio per alunno, tenendo conto del contesto territoriale, della qualità delle proposte formative, di criteri di equità ed eccellenza.

Si completa il decentramento programmato dalla legge costituzionale n. 3/01 (c.d. *devolution*): le regioni ricevono le risorse necessarie per esercitare le competenze attribuite (es. definizione organici). Una quota delle risorse finanziarie come sopra ottenute viene erogata alle scuole sulla base di parametri oggettivi (numero alunni; costo medio per alunno) e discrezionali (contesto territoriale, qualità delle proposte formative, criteri di equità ma anche di eccellenza). Prevale, dunque, una nozione di autonomia scolastica fondata su di un regime di concorrenza più che di collaborazione e sinergia delle scuole, sostenuta dall'ANDIS in linea con una consolidata tradizione culturale. Quale nozione di autonomia produca i risultati migliori non è un problema giuridico ma di politica scolastica che consegno al dibattito e al confronto tra gli operatori della scuola.

Con riferimento all'autonomia finanziaria, la pdl richiama il principio costituzionale della *sussidiarietà* introdotto all'art. 118 Cost. che trascrivo: "Stato, Regioni..... favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Sul principio di sussidiarietà applicato all'istruzione, riporto, testualmente, le annotazioni critiche del Rescigno in "Principio di sussidiarietà e diritti sociali": "*se la sussidiarietà viene intesa come principio che, se ritenuto applicabile, dà la preferenza ai privati, salvo che si dimostri che nessun privato è disponibile o riesce a raggiungere i risultati ritenuti ottimali o comunque migliori di quelli raggiunti dai pubblici poteri, non si può dire che questa visione si attagli al sistema dell'istruzione quale è delineato dal nostro ordinamento.*

Una cosa infatti è riconoscere ad enti e privati il diritto di istituire scuole senza oneri per lo stato (art. 33 Cost.) nonché affermare che il sistema nazionale di istruzione...è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali (art. 1 legge n. 62/2000), altro è invece

esprimere una preferenza per la scuola privata, a meno che questa non riesca ad assicurare i risultati raggiungibili dalla gestione pubblica.

Quale che sia infatti il significato che si voglia attribuire alla parola “favoriscono”, usata all’art. 118 Cost., sia che la si intenda nel senso di “doverosa preferenza”, sia che la si intenda nel senso di “doveroso aiuto”, l’esito sarebbe pur sempre quello di uno “sbilanciamento” a favore del “privato” nell’istruzione o, quanto meno, di un supporto alla scuola privata che andrebbe comunque al di là della libertà di istituire scuole ai privati dall’art. 33 Cost. e nei termini da esso riconosciuti”.

Segue il Capo III nel quale viene riconosciuta e valorizzata la professione docente garantendo la libertà e la qualità dell’insegnamento mediante:

- un efficace sistema di reclutamento;
- una specifica formazione iniziale e continua;
- uno sviluppo di carriera e retributivo articolato sul merito;
- il riconoscimento e la valorizzazione delle associazioni professionali dei docenti per sviluppare efficacemente la loro dimensione professionale.

Si delinea una funzione docente intesa a realizzare quali obiettivi prioritari:

- l’educazione dei giovani all’autonomia personale e alla responsabilità;
- l’acquisizione di idonei e certificati livelli di competenza culturale, tecnica, scientifica e professionale nel rispetto delle differenze e delle personalità individuali (*piani di studio personalizzati*).

L’assolvimento di tali compiti, in collaborazione con la famiglia, e i risultati educativi ottenuti sono oggetto di specifiche responsabilità professionali dei docenti.

Si configura, per la prima volta, una responsabilità del docente quale *responsabilità di risultato* non limitata, quindi, al formale adempimento degli obblighi di servizio ma affine alla responsabilità dirigenziale dei Capi d’Istituto.

In continuità col vigente quadro normativo e contrattuale sono garantite ai docenti la libertà di insegnamento e l’autonomia professionale finalizzate al pluralismo culturale e alla qualità del servizio. Viene, altresì, codificata una nozione più ampia della libertà di insegnamento comprensiva dei contenuti e non solo dei metodi didattici nel rispetto degli obiettivi generali del processo formativo (*indicazioni nazionali*) e del piano dell’offerta formativa elaborato dal collegio docenti. La sostituzione dei programmi, dettagliati e vincolanti, con gli obiettivi formativi generali (*indicazioni nazionali*) comportava, implicitamente, che la libertà del docente si estendesse ai contenuti dell’insegnamento. Tuttavia, per la prima volta, tale circostanza viene inserita in un testo normativo.

Il sistema di reclutamento dei docenti riceve sostanziali innovazioni: vengono ampliate le competenze organizzative del dirigente scolastico che assume il ruolo di *datore di lavoro* quale soggetto, tradizionalmente, preposto alla gestione dello stato giuridico dei docenti ed ora anche alle procedure di reclutamento articolate come segue:

1. titolo di studio conseguito nei corsi di laurea magistrale o nei corsi accademici di secondo livello, finalizzati all’acquisizione delle competenze disciplinari, pedagogiche, didattiche, organizzative, relazionali e di riflessione sulle pratiche didattiche che caratterizzano il profilo formativo e professionale del docente;
2. i docenti che, dopo aver conseguito la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello, superano l’esame di abilitazione, sono iscritti sulla base del voto ottenuto nell’esame di Stato abilitante in un albo regionale istituito presso l’Ufficio scolastico regionale e distinto in: scuola dell’infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di 1° e 2° grado per ciascuna classe di abilitazione;
3. l’USR, tendo conto delle richieste e delle esigenze rappresentate dalle scuole, assegna alle scuole medesime i docenti iscritti nell’albo regionale; essi sottoscrivono col dirigente

scolastico un contratto di inserimento formativo al lavoro, di durata annuale, cui si applicano le norme contrattuali previste in materia di rapporto di lavoro a tempo determinato;

4. nel corso dell'anno di applicazione i docenti svolgono il normale orario di servizio, assumendo responsabilità di insegnamento con la supervisione di un docente tutor, e partecipano ad attività formative connesse all'esperienza didattica, coordinate dall'Università sulla base delle indicazioni del tutor che viene retribuito per gli incarichi svolti;
5. concluso l'anno di applicazione il docente interessato presenta e discute con la commissione prevista dalla medesima pdl una relazione sulle esperienze ed attività svolte, adeguatamente, documentate; la commissione, anche sulla base degli elementi di valutazione forniti dal tutor, formula un giudizio e attribuisce un punteggio, in caso di giudizio negativo, l'anno di applicazione può essere ripetuto una sola volta;
6. il possesso dell'abilitazione, attestato dall'iscrizione nell'albo regionale, e la valutazione positiva, ottenuta a conclusione dell'anno di applicazione, costituiscono requisito esclusivo per l'ammissione ai concorsi di istituto, banditi da ciascuna scuola con cadenza almeno triennale per i posti vacanti e disponibili accertati dagli Uffici scolastici regionali e provinciali.

Appare evidente come il numero dei docenti assegnati alle scuole per l'anno di applicazione debba essere adeguato alle reali esigenze (es. posti di fatto disponibili, sostituzione di docenti a tempo indeterminato) al fine di evitare che le scuole vengano intasate da un elevato numero di docenti con ridotte possibilità di efficace utilizzazione.

La pdl non affronta il problema del numero chiuso e di una selezione a monte dei docenti: nella pratica sembrano profilarsi almeno 3 soluzioni.

1. numero chiuso fin dall'iscrizione ai corsi di laurea magistrale definito con riferimento ai posti, prevedibilmente, vacanti in un arco di tempo determinato;
2. individuazione, sulla base delle esigenze rappresentate dalle scuole, di un contingente numerico di docenti ammessi all'anno di applicazione e assegnazione di essi alle scuole per effetto di una graduatoria formulata con esclusivo riferimento al voto ottenuto nell'esame di abilitazione;
3. individuazione, sulla base delle esigenze rappresentate dalle scuole, di un contingente numerico di docenti ammessi all'anno di applicazione e assegnazione di essi alle scuole per effetto di una graduatoria formulata sulla base dei seguenti parametri: voto di laurea, voto di abilitazione, altri titoli culturali.

Qualche, ulteriore problema applicativo si rileva con riferimento alle seguenti fattispecie:

- appare necessario raccordare la disciplina della pdl con il regime vigente in materia di assunzioni che non prevede l'integrale copertura dei posti vacanti con personale a tempo indeterminato ma solo di una quota (contingente di assunzioni);
- al fine di garantire un agevole coordinamento delle procedure di reclutamento anche al fine di individuare il contingente numerico di assunzioni autorizzate ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni di procedimenti connessi alla contemporanea partecipazione dei docenti ai concorsi banditi da più scuole, sembra opportuno che i concorsi non vengano banditi dalle singole scuole ma da una rete ampia di scuole individuando l'istituto capofila.

La progressione di carriera dei docenti, il vice dirigente

La professione docente si articola in 3 distinti livelli (docente iniziale, docente ordinario, docente esperto) ai quali corrisponde un distinto riconoscimento giuridico ed economico della professionalità maturata. L'articolazione in livelli non comporta sovra ordinazione gerarchica tra i docenti. Il trattamento economico iniziale di ciascun livello e la progressione economica automatica

per anzianità secondo aumenti biennali, all'interno di ciascun livello, sono definite in sede di contrattazione collettiva.

I docenti ordinari o esperti possono ottenere, per lo svolgimento di funzioni complesse, incarichi aggiuntivi all'insegnamento, retribuiti con il fondo di istituto.

I docenti esperti sono attribuite specifiche responsabilità connesse ad attività di formazione iniziale e aggiornamento, coordinamento di dipartimenti o progetti, valutazione interna ed esterna, collaborazione con il dirigente.

I docenti iniziali e ordinari sono sottoposti ad una valutazione periodica effettuata da una commissione, rinnovata ogni 5 anni, presieduta dal dirigente scolastico e composta da 3 docenti esperti eletti all'interno della scuola e da un rappresentante, designato a livello regionale, dall'organismo tecnico rappresentativo delle associazioni professionali dei docenti.

La valutazione periodica dei docenti iniziali e ordinari viene predisposta sulla base dei seguenti parametri:

- efficacia dell'azione didattica;
- impegno professionale nella realizzazione del POF;
- contributo fornito all'attività complessiva della scuola;
- titoli professionali acquisiti in servizio.

La valutazione non produce effetti sanzionatori a meno che la commissione non formuli un giudizio *gravemente negativo e adeguatamente documentato* in ordine all'efficacia dell'azione didattica e all'impegno professionale.

Tale valutazione negativa comporta la temporanea sospensione della progressione economica automatica per anzianità: le valutazioni periodiche positive, riportate nel portfolio personale del docente, costituiscono crediti professionali documentati, rilevanti ai fini della progressione di carriera.

Il passaggio dal livello di docente iniziale al livello di docente ordinario avviene, a domanda, sulla base di una selezione per soli titoli, effettuata da non meglio specificate commissioni che tengono conto delle valutazioni espresse dalla commissione di istituto, dei crediti formativi documentati e dei titoli professionali certificati. Il passaggio dal livello di docente ordinario al livello di docente esperto avviene, a domanda, per effetto di un concorso, finalizzato a verificare i requisiti culturali e professionali dei candidati, espletato a livello di reti di scuole.

Alle procedure di selezione possono partecipare docenti interni e docenti provenienti da altre scuole. Il Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia, determina annualmente il contingente numerico di docenti ordinari e docenti esperti

La materia necessita, evidentemente, di ulteriori precisazioni in sede legislativa o regolamentare per quanto attiene alla tipologia dei concorsi, alle modalità di composizione delle commissioni, ai titoli professionali oggetto di valutazione.

Il vice dirigente costituisce un'autonoma figura professionale che svolge attività di diretta collaborazione col dirigente e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento, sulla base delle indicazioni fornite dal dirigente stesso e secondo l'indirizzo organizzativo della scuola.

Esso esercita il ruolo di funzionario istruttore non potendo ricevere deleghe per atti di gestione discrezionali e atti conclusivi di procedimenti. Nel caso di sostituzione del dirigente e per gli adempimenti delegati, il vice dirigente, a differenza dei docenti esperti, è sovraordinato gerarchicamente ai docenti. Può essere esonerato dal servizio di insegnamento.

Alla qualifica si accede mediante concorso per esami e titoli, indetto a livello regionale. Al concorso sono ammessi i docenti esperti, in possesso di laurea. A conclusione della procedura di reclutamento vengono predisposte, distintamente per ogni provincia, ordine e grado di scuola, graduatorie permanenti del personale idoneo cui si attinge per scorrimento nel caso di sopravvenuta disponibilità di posti

Per quanto attiene allo staff del dirigente, il vigente quadro normativo (artt. 33 e 34 CCNL 29.11.07) è ispirato a criteri di ampia flessibilità.

Il dirigente si avvale, con incarico di natura fiduciaria, della collaborazione di n. 2 docenti cui possono essere delegati specifici compiti; il collegio docenti identifica le funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa (POF) e ne definisce criteri di attribuzione, numero e destinatari.

Al regime attuale si sostituisce una rigida e complessa procedura concorsuale che svuota il dirigente e lo stesso collegio docenti di alcune, essenziali prerogative di scelta. Allo stato, il dirigente è titolare di competenze discrezionali riferite ai compiti oggetto di delega laddove il limite alla discrezionalità è costituito, esclusivamente, dall'efficienza organizzativa della scuola.

Nel regime della pdl le competenze del vice dirigente, sottratte alla scelta flessibile del dirigente, appaiono ridotte e limitate ad atti istruttori di natura vincolata. Incongrua, in rapporto al ruolo unico dei dirigenti scolastici assunti per effetto di concorso unico che supera i preesistenti settori formativi, appare anche la distinzione della qualifica di vice dirigente per ordini e gradi di scuola. Inoltre il rapporto di sovra ordinazione gerarchica con i docenti, espressamente codificato, potrebbe dar luogo a qualche conflittualità introducendo un ambiguo livello intermedio tra docenti e dirigente scolastico. Parimenti, una progressione di carriera del personale docente, fondata esclusivamente, sui concorsi, potrebbe introdurre elementi di rigidità nell'assetto organizzativo della scuola.

Nella materia in esame, accanto a problematiche di natura giuridica, si pongono questioni di politica scolastica che, ancora una volta, consono al dibattito e al confronto tra gli operatori della scuola.

Le associazioni professionali

La pdl individua uno specifico ruolo delle associazioni professionali dei docenti che, a livello di singola scuola, possono disporre di idonei strumenti di comunicazione e, a livello nazionale, se accreditate, esercitano funzioni propulsive e consultive in materia didattica e di formazione del personale docente.

Allo scopo di garantire l'autonomia professionale, la responsabilità e la partecipazione dei docenti alle decisioni concernenti il sistema di istruzione, viene prevista l'istituzione, a livello nazionale e regionale, di organismi tecnici rappresentativi della funzione docente, titolari di autonomia organizzativa e finanziaria. Essi sono composti da una rappresentanza elettiva dei docenti e, quale componente minoritaria, da rappresentanti delle associazioni professionali accreditate.

L'organismo tecnico esercita, a livello nazionale, le seguenti competenze:

- raccolta dati contenuti negli albi regionali dei docenti abilitati;
- formula proposte e pareri obbligatori in materia di obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione e di reclutamento docenti;
- formula proposte in materia di formazione, abilitazione e standard professionali dei docenti;
- predisporre il codice di comportamento (codice deontologico) dei docenti e esercita l'azione disciplinare a carico degli stessi.

Gli organismi tecnici regionali provvedono alla tenuta degli albi regionali dei docenti abilitati ed esercitano funzioni propulsive e consultive a livello regionale.

All'interno degli organismi rappresentativi regionali sono istituite distinte commissioni disciplinari:

- scuola dell'infanzia;
- scuola primaria;
- scuola secondaria di 1° grado;
- scuola secondaria di 2° grado;
- istruzione e formazione professionale.

Viene, dunque, profondamente rivista la gestione dei procedimenti disciplinari: l'attivazione dell'azione disciplinare è rimessa all'organismo tecnico nazionale mentre la gestione del procedimento è demandata alle commissioni operanti a livello regionale, superando la tradizionale distinzione tra personale insegnante dipendente dallo Stato e dalla Regione (istruzione e formazione professionale).

La pdl non individua, né lo poteva trattandosi di materia rimessa ai contratti di categoria (art. 55 d.lgs. n. 165/01), una tipologia di sanzioni e di fattispecie che danno luogo all'azione disciplinare. Rimane, comunque, un interrogativo: la conduzione dei procedimenti sanzionatori viene, completamente, autogestita dalla categoria configurando una sorte di *giurisdizione domestica* che pone in discussione il principio di imparzialità (*c.d. terzietà*) dell'organismo decidente. Inoltre, rimettendo l'esercizio dell'azione disciplinare vale a dire l'atto introduttivo del procedimento all'organismo tecnico nazionale, vengono, in qualche modo, ridimensionate le competenze organizzative del dirigente che pure la pdl dice di voler rimanere invariate.

All'interno del Comparto Scuola è istituita un'autonoma area di contrattazione relativa alla professione docente, stabilendo che le materie rimesse alla contrattazione nazionale nonché alla contrattazione integrativa, regionale e di istituto, sono individuate secondo criteri di *essenzialità*. Viene, altresì, prevista una rappresentanza sindacale regionale (RSU regionale) composta, esclusivamente, da rappresentanti sindacali dell'area docenti. Nel contempo, la soppressione della RSU di istituto, espressamente prevista dalla pdl, pone un problema: ad una contrattazione a livello di istituto non corrisponde un soggetto sindacale (RSU), individuato solo a livello regionale. Sembra, dunque, profilarsi, a livello di singola scuola, una carenza di rappresentatività del personale docente ma anche ATA che pure era rappresentato dalle preesistenti RSU. Incidentalmente si aggiunge che il personale ATA, se si esclude la presenza del DSGA quale segretario del consiglio di amministrazione, neanche viene rappresentato negli organi di gestione della scuola.

Le proposte di legge collegate

La pdl 808 (Napoli) disciplina la costituzione e le funzioni dell'istituto per la ricerca, la documentazione educativa e la valutazione (IRDEV) nel quale confluiscono gli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE), l'INVALSI e l'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE). La legge n. 296/06 (finanziaria 2007) ha previsto la soppressione degli IRRE e dell'INDIRE contestualmente alla nascita dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica.

La pdl 1468 (De Pasquale), per quanto attiene al reclutamento docenti, prevede che, a seguito di conseguimento di una laurea (1° livello), si partecipi ad un concorso pubblico nazionale, bandito annualmente, seguito per quanti lo superino da due bienni di specializzazione. Il primo biennio, che può essere assistito da borse di studio, si svolge presso corsi universitari e si conclude con un esame finale e il conseguimento di un diploma di specializzazione che consente l'assunzione come docente in formazione.

Il secondo biennio si svolge presso una scuola o una rete di scuole cui il docente è assegnato con contratto di inserimento a tempo determinato non superiore a due anni e utilizzato, con la supervisione di un tutor, nella sostituzione di docenti assenti. Al termine, una commissione nominata dal Direttore dell'USR procede ad una valutazione non comparativa, sulla base di un esame, di una tesi sull'esperienza maturata, del giudizio del dirigente scolastico e del tutor. Se la valutazione è positiva, il contratto è trasformato a tempo indeterminato.

45° Convegno ANDIS - Sant'Antioco, 30-31 marzo 09