



Disegno di Legge 953 e 3542

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali

Il testo del Disegno di Legge 3542 (ex-953) in discussione alla VII Commissione del Senato ha subito alcune modifiche dalla Commissione cultura della Camera, ma si tratta di modifiche marginali che non intaccano la logica di fondo di questo Disegno che rappresenta il punto finale di quel processo iniziato con l'art. 21 della legge 59/1997, che ha varato in tempi rapidi il Dlg n. 59 del 6 marzo 1998 sulla Dirigenza scolastica, il D.P.R. 275/1999, Regolamento sull'Autonomia e che ha trovato una sorta di apoteosi nella Riforma costituzionale del 2001 (Legge 3 Costituzionale 2001) che ha "assunto" in Costituzione tale autonomia.

L'analisi sarà puntata su quegli aspetti che la Gilda degli Insegnanti ritiene particolarmente dannosi tali da pregiudicare la fisionomia istituzionale e costituzionale della Scuola Italiana. Si tratta della **funzione dello Stato, di quella dei docenti** e del **problema del valore legale del titolo di studio**.

Premessa

L'**Autonomia delle scuole** si richiama, dunque alla norme sopra citate le quali, avviando e consolidando questa novità hanno precisato (e non potevano fare altrimenti) che, in questo processo, **restano in capo allo Stato** alcune importanti prerogative, coerenti con un dettato costituzionale che non è mutato e per ora non è mutabile essendo inserito nel Titolo I della Costituzione.

Restano dunque responsabilità non negoziabili dello Stato le **"norme generali sull'istruzione"** e la **"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"** (art. 117 della Costituzione).

In sostanza, tutte le norme precedenti a questo Disegno, avevano sempre ribadito che esiste una funzione di garanzia e di controllo dello Stato perché, pur in questo discutibile processo di decentramento affrettato, rimane l'azione regolatrice dello Stato che deve verificare la persistenza, in tutto il territorio nazionale, di un'equità rispetto ai diritti sociali e civili.

Analisi

Questo Disegno di Legge, che tratta il tema della revisione degli organi collegiali della scuola, **introduce una lettura assoluta (in senso letterale, sciolta da ogni legame) dell'autonomia scolastica** modificandola in senso accentuatamente localistico e quindi incidendo sulla concezione costituzionale della scuola come Istituzione pubblica, che risponde all'interesse generale.

La concezione della scuola

Dall'articolo 1 all'articolo 3 del Disegno di legge viene ridefinita una scuola **privata delle finalità istituzionali**, discendenti dalla Costituzione. Non possiamo dimenticare che è ancora in vigore il D.Lgs. 16 Aprile 1994, n. 297 (Parte III, titolo I, Capo I) dove si afferma che la **"funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità"**.

La definizione della scuola contenuta in questo Disegno invece è questa "ogni scuola concorre ad elevare il livello di competenza dei cittadini della Repubblica e costituisce per la comunità locale di riferimento un luogo aperto di cultura, di sviluppo e di crescita, di formazione alla cittadinanza e di apprendimento lungo tutto il corso della vita" (art. 1 comma 2).

In questo nuovo tipo di scuola, lo **statuto approvato dal Consiglio dell'autonomia non è soggetto ad alcuna convalida né approvazione**. Né quindi a controlli *sostanziali*: "Lo

statuto deliberato dal consiglio dell'autonomia è sottoposto al controllo formale da parte dell'organismo istituzionalmente competente" (art. 3 Comma 5).

Questa è una inspiegabile diversità rispetto alle norme che regolano il funzionamento degli Enti locali (Comuni e province) sul cui modello le istituzioni scolastiche autonome dovrebbero essere configurate. Infatti, il **Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, all'articolo 6 Statuti comunali e provinciali**, disciplina le disposizioni su questo argomento **precisando** i contenuti degli Statuti comunali e provinciali, **prescrivendo** il controllo finale da parte del competente organo regionale sul documento approvato: *"Dopo l' espletamento del Controllo da parte del competente Organo regionale"* (art. 6, comma5). Ora è noto che i controlli formali riguardano le procedure e le competenze, non la sostanza, cioè i contenuti. Quindi questo Disegno di legge lascia nella più completa indeterminazione elementi importanti relativi agli statuti delle scuole, preoccupandosi solo di garantire una *assoluta* libertà statutaria. Si aggiunga poi che non è stato nemmeno esplicitato l'organismo che dovrebbe effettuare il controllo formale.

A maggior ragione appare incongrua l'autonomia assoluta riconosciuta alle scuole, se si consideri che -come hanno fatto notare autorevoli commentatori- la Corte costituzionale ha dovuto svolgere una difficile opera di ritessitura del Titolo V della Costituzione, attraverso numerosissime sentenze.

E ancor di più, a fronte di un lavoro parlamentare in corso da alcuni mesi intorno ad una nuova revisione della Costituzione e ad un'incalzante cronaca di attualità che impone tale revisione. Ed è noto che tra le decisioni in discussione vi sia quella dell'inserimento in Costituzione di una cosiddetta *"clausola di supremazia"*, presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federati, per esempio prevedendo che il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, possa adottare i provvedimenti che si rendono necessari per **assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. In questa luce così attuale, sembra ancora più superata la concezione dello Stato qui espressa.**

Il progetto di legge, sempre nel merito dell'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche, tace inoltre sugli effetti che possono intervenire sull'organizzazione, la composizione e le funzioni degli organi collegiali e di funzionamento delle scuole senza tener conto delle complesse implicazioni sui contratti collettivi di lavoro nazionali e della contrattazione integrativa. Ciò può determinare disparità di trattamento tra scuola e scuola in merito alle funzioni e al trattamento giuridico ed economico del personale incardinato nell'organico delle istituzioni scolastiche.

La funzione dello Stato

Lo Stato viene indicato come un Ente (tra Regioni ed autonomie locali) che *"dovrebbe contribuire al perseguimento delle finalità educative delle istituzioni scolastiche"* (art. 1, comma 2). **Nessun richiamo alla funzione di controllo e di garanzia da parte dello Stato (ai sensi dell'art. 117 della Costituzione) sui livelli minimi essenziali delle prestazioni e sui diritti civili e sociali che devono essere uguali su tutto il territorio nazionale.** Siamo in presenza di uno Stato ancillare rispetto alle istituzioni scolastiche. E' vero che nella Legge 3 Costituzionale, la Repubblica non si riparte più in Regioni, Province e Comuni (come recitava il precedente art.114 della Costituzione), ma **"è costituita dai Comuni, dalla Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"**. Con il che si vuole "riconoscere la soggettività originaria delle Regioni e degli enti locali che non costituiscono semplici ripartizioni amministrative del territorio, ma col loro territorio, con la loro popolazione e le loro tradizioni vanno a costituire lo Stato, unico soggetto unitario. Ma è altrettanto vero che tra i soggetti di cui è costituito lo Stato non vengono -per nostra fortuna- indicate le scuole!

Il ruolo dei docenti

Diversi articoli del Disegno confermano come qui il ruolo dei docenti sia considerato *secondario*. **Prima di tutto:** il Consiglio dell'autonomia (art. 4) prevede una composizione in cui **i docenti sono in minoranza a fronte della presenza dei genitori e di altri soggetti. Nella nuova versione, licenziata dalla Commissione Cultura della Camera troviamo che i rappresentanti di membri esterni delle realtà del territorio non hanno diritto di voto. Si tratta di una buona modifica ma resta il dubbio del loro ruolo. Perché farli partecipare ai Consigli? In ogni caso,** la funzione docente viene interpretata come sussidiaria e quindi dipendente da interessi particolari. Infatti, giova ricordare che gli interessi dei genitori e della varie rappresentanze locali sono -per loro natura- di parte. Né potrebbe essere altrimenti, poiché se non rappresentassero istanze diverse da quelle istituzionali della scuola non vi sarebbe motivo della loro presenza.

Poi, il ruolo del Collegio dei Docenti viene svilito ad organismo tecnico-operativo essendo disciplinato dallo Statuto anche nelle sue articolazioni (Statuto ricordiamo di competenza del Consiglio dell'Autonomia in cui i docenti non sono prevalenti). Si introduce chiaramente il concetto di linea educativa della scuola come se ogni scuola possa definire in piena libertà un suo progetto differenziato. Il POF rimarrebbe competenza del Collegio dei Docenti ma a capo del Collegio rimane il Dirigente Scolastico. La Gilda degli Insegnanti contesta l'impostazione del progetto di legge che svilisce il ruolo dei docenti e riduce il Collegio ad organo prettamente operativo e ribadisce la necessità di introdurre la figura di coordinatore del Collegio eletto dallo stesso Collegio che ha il compito di presiedere questo organo e di rappresentarne la volontà nei confronti degli altri organi dell'istituzione scolastica. Appare inopportuno, per la natura stessa della funzione dirigenziale, così come espressa nel testo del progetto di legge, che il Dirigente Scolastico sia a capo di un organismo che deve rappresentare la libertà delle scelte di insegnamento e l'organizzazione della didattica.

Ancora, si richiede ai docenti un adeguamento alle linee educative e culturali della scuola (art. 6, comma 3): *"L'attività didattica di ogni classe è programmata e attuata dai docenti che ne sono responsabili, nella piena responsabilità e libertà di docenza e nel quadro delle linee educative e culturali della scuola e delle indicazioni e standard nazionali per il curricolo"*. Dove stupisce e preoccupa il richiamo a **linee educative e culturali della scuola**, come se una scuola statale potesse richiamarsi a qualcosa di diverso dalla identità nazionale sancita dai principi della nostra Costituzione. D'altronde, la dizione "educative e culturali" è talmente generale e generica che potrebbe essere interpretata in modi diversi, anche in conflitto con norme di legge e di etica pubblica condivisa. E se per caso una scuola volesse dotarsi di tali linee educative -per così dire- cosa dovrebbero fare i docenti? A quale organismo dovrebbero rivolgersi per esercitare il loro ruolo di garanti della scuola pubblica? **Similmente**, l'articolo 6, comma 4, *"Lo statuto disciplina la composizione, le modalità della necessaria partecipazione degli alunni e dei genitori alla definizione e raggiungimento degli obiettivi educativi di ogni singola classe"*, assegna ai docenti la funzione negoziale di *"condividere e trattare gli obiettivi educativi"*. Non dimentichiamo cosa sia la realtà italiana, composta di zone molto eterogenee, in molte delle quali gli obiettivi educativi possono essere fragili in contesti caratterizzati dall'assenza di una forte cultura della legalità. Cosa succederebbe se "obiettivi educativi" legali fossero respinti dai genitori e dagli alunni di ogni classe? Quali garanzie ha lo Stato che i suoi principi ispiratori siano diffusi e condivisi?

Preoccupa inoltre, all'art. 8 (*Nuclei di autovalutazione del funzionamento dell'Istituto*) il rimando al ruolo dell'INVALSI cui sono demandati i parametri di riferimento per l'elaborazione del Piano dell'Offerta Formativa, nonché la valutazione esterna della scuola secondo modalità che saranno previste dallo sviluppo del sistema nazionale di valutazione, senza che sia stato definito ancora, per legge, un preciso assetto del ruolo dell'INVALSI e senza che sia stato a priori stabilito un preciso quadro di riferimento dell'assetto del sistema nazionale di valutazione. Preoccupa altresì il fatto che nel nucleo di autovalutazione il peso dei docenti sia definito discrezionalmente dallo statuto della scuola e sia di fatto equiparato a quello dei genitori o degli studenti (nella scuola secondaria di secondo grado) riconducendo la valutazione dell'attività della scuola a obiettivi di breve o brevissimo periodo che contraddistinguono la presenza dei genitori e degli studenti, portatori spesso di interessi particolari e specifici.

Infine, a fronte di Organismi il cui ruolo appare incerto (Consiglio nazionale delle Autonomie scolastiche) è del tutto assente un Organismo che valorizzi in termini più precisi la funzione e la responsabilità dei docenti volto alla tutela della libertà di insegnamento in cui il ruolo dei docenti non sia sacrificato nella rappresentanza di interessi di componenti transitorie nella scuola (vedi rappresentanti dei genitori, dei Consigli delle istituzioni scolastiche, degli studenti). Com'è noto la Gilda degli Insegnanti ha proposto da tempo la creazione di uno specifico organismo denominato Consiglio Superiore della Docenza aperto anche a componenti esterne agli insegnanti, ma con funzioni di garanzia e valorizzazione e della funzione e del ruolo dei docenti nel nostro Paese.

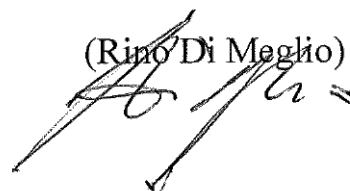
Il valore legale del titolo di studio

Grande punto interrogativo di questo progetto è il problema del valore legale del titolo di Studio. Scuole autonome dotate di propri principi culturali rendono quasi impossibile che un unico Organo, in questo caso lo Stato, possa garantire il valore legale di tutte. Quindi i reggitori della politica dovrebbero porsi innanzi tutto un problema di prospettiva: si vuole mantenere il valore legale dei titoli, secondo il modello dell'Europa continentale, o si vuol far prevalere il modello anglosassone, che non riconosce tale valore? Solo in base a questa scelta fondamentale si può poi con coerenza decidere quanto debba essere estesa l'autonomia delle Scuole. A tutt'oggi, e questo Disegno ne è un esempio, la scelta italiana sembra senza un guida

culturale, profondamente incoerente e a forte rischio di gettare nella confusione il nostro modello scolastico.

Il Coordinatore Nazionale FGU

(Rino Di Meglio)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rino Di Meglio', written over the printed name.