

SCHEDE TECNICHE:

I DUE DISEGNI DI LEGGE SULLO STATO GIURIDICO DEI DOCENTI

a cura di Antonio Porcu, dall'Apef 10/10/2003

Le ragioni fondamentali che, oggi, rendono pressante una riscrittura legislativa dello stato giuridico dei docenti sono da una parte le necessità del sistema integrato di istruzione e istruzione e formazione, basato sull'autonomia delle scuole, quali emergono in particolare dalla L. 28 marzo 2003, n.53 (Riforma Moratti), ma che già emergevano dal mosaico legislativo della riforma Berlinguer, oltre che dalla concreta prassi "autonomistica" delle scuole; dall'altra il fatto che il vecchio stato giuridico, ex lege 477/1973 è stato demolito dalla successiva "privatizzazione", o meglio, "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro ex D. Legsl. n.29/1993, via via modificato e infine confluito nel D.Legsl. n.165/01.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'autonomia delle scuole ed il sistema integrato richiedono un tipo di docente molto diverso rispetto a quello del sistema scolastico centralizzato e verticistico, basato sull'offerta uniforme di istruzione e formazione, rigidamente stabilita dal centro politico decisionale. Il nuovo sistema, infatti, è basato sulla specificità dei piani dell'offerta formativa delle singole scuole in quanto integrante l'offerta del centro con la domanda dei soggetti istituzionali (enti locali) e privati (famiglie e alunni) periferici: si configura come "sistema scolastico misto, dell'offerta e della domanda", in linea con la tendenza di tutti i sistemi scolastici dell'Unione Europea, con i quali deve condividere, ai fini del reciproco riconoscimento di titoli culturali e competenze lavorative, gli standard generali. Rispetto alle istituzioni scolastiche del sistema, e agli insegnanti in particolare, sostituisce, come criterio di giudizio, al principio "impiegatizio" del mero adempimento burocratico quello della responsabilità professionale nei confronti delle finalità generali del sistema e dei cittadini-utenti. In questo quadro generale, la natura dell'attività dei docenti muta profondamente, arricchendosi per un verso nel versante strettamente pedagogico-didattico, con intensificazione degli aspetti di libertà progettuale e di creatività didattica, per un altro su quello dell'organizzazione gestionale e didattica delle scuole. Ne consegue sia la necessità di incentivare e premiare la maggiore capacità e impegno personale nell'attività diretta con gli alunni, sia di individuare una serie di competenze professionali ulteriori, tanto in relazione agli aspetti strettamente organizzativo-gestionali quanto a quelli riguardanti la caratterizzazione pedagogico-didattica di ogni singola scuola, tenendo conto dei molteplici legami che si instaurano necessariamente tra i due. Occorre infatti tener presente che un sistema di tal fatta è tendenzialmente concorrenziale, perché ogni singola scuola "si propone" nel sistema con una sua autonoma ed articolata proposta, la cui effettiva realizzazione comporta un atteggiamento cooperativo ed una sinergia efficiente tra le varie componenti, ed in particolare dei docenti tra loro e nel loro complesso con i dirigenti.

Per quanto concerne il secondo aspetto, è un fatto che la "privatizzazione" o "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro dei docenti, ex D.Legsl. n.29/1993 e successive modifiche confluite nel D.Legsl. n. 165/01, si è tradotta nella progressiva prevalenza del contratto sulla legge nella definizione del profilo professionale docente, ben al di là dei vincoli contenuti nell'art. 2 della legge delega n.421/1992, in forza della quale è stato emanato appunto il D.Legsl. n. 29/1993: vincoli che stabiliscono i confini del campo riservato alla legge e ai principi generali della professione. Ora, la conseguenza più grave, e assolutamente inaccettabile, di questo sconfinamento "contrattuale", è che mentre un contratto di lavoro dovrebbe semplicemente regolare modi, tempi e retribuzione delle prestazioni professionali, la cui natura è definita a monte del contratto (cioè nel sistema generale che stabilisce i requisiti individuali per una qualifica professionale e le vie per conseguirla e mantenerla), quello dei docenti tende a stabilire anche questa natura. La cosa è tanto più grave in quanto un contratto è sempre il risultato dell'accordo di due parti "private", mentre un profilo professionale è "pubblico", tanto più quel-

lo dei docenti la cui funzione si riferisce ad uno dei diritti fondamentali dei cittadini. Essa è pertanto indisponibile ad una trattativa tra le parti e deve essere stabilita per legge, nel quadro costituzionale e secondo il principio di garanzia che lo Stato deve prestare, preventivamente, ai cittadini per tutte le professioni che appunto si riferiscono ai diritti fondamentali. In caso diverso, le parti in trattativa, o quella più forte in una data circostanza, potrebbero contrattualmente modificare la natura della professione secondo i loro "privati" interessi.

I due disegni di legge delega nascono dalla consapevolezza precisa di questi due fatti, e delle loro più vaste implicazioni, ed intendono intervenire organicamente: a giudizio dell'APEF raggiungono il risultato. Delineano, infatti, un sistema professionale organico che risponde adeguatamente per un verso alle esigenze di professionalità docente di un sistema integrato pubblico-privato basato sull'autonomia organizzativa e pedagogico-didattica delle scuole; per un altro ai problemi della rappresentanza professionale dei docenti e a quelli contrattuali.

Per il primo aspetto, dopo la solenne dichiarazione che "la funzione docente è una primaria risorsa professionale della Nazione", propongono i criteri di un preciso ed articolato "statuto degli insegnanti", da estendersi ed applicarsi ai docenti di tutte le istituzioni scolastiche e formative del Sistema nazionale di istruzione e formazione (art.2, c.1, lett.a), i cui punti salienti sono: le garanzie dell'autonomia della funzione docente e della libertà di insegnamento, la definizione dei diritti e doveri fondamentali che caratterizzano la funzione docente, l'articolazione della funzione secondo le esigenze della scuola dell'autonomia, la sua differenziazione in tre fasce (docente tirocinante, ordinario, esperto) e le regole di assegnazione alle singole funzioni, la valutazione e verifica delle prestazioni ai fini della progressione economica e di carriera, la determinazione delle modalità e degli strumenti organizzativi e procedurali per assicurare la trasparenza delle attività rese nell'esercizio della funzione docente ai cittadini, ai genitori e agli studenti, la definizione dei rapporti tra funzione docente, compiti dell'organo collegiale dei docenti e dirigenza scolastica.

Come si vede, per quanto riguarda i docenti in sé, differenziazione professionale, carriera, merito sono gli aspetti più innovativi, tesi, attraverso l'articolazione del ruolo, a riconoscere la molteplicità di competenze richieste da una scuola autonoma e il diverso grado di competenza ed impegno con cui si esercita la professione, per la quale, inoltre, si prevede una nuova regolamentazione delle incompatibilità con altre specifiche funzioni, attività e professioni. Per quanto riguarda i rapporti dei docenti con gli altri soggetti necessari alla vita di una scuola autonoma, le due leggi propongono una regolamentazione, assolutamente necessaria, che faccia uscire le scuole dal caos normativo in cui sono precipitate. In particolare si prevede una ridefinizione della funzione del dirigente scolastico: non più di tipo prevalentemente amministrativo e burocratico, come in sostanza prevista dall'art. 25 del D.Legisl. n.65/01, ma di tipo educativo-didattico, come leadership educativa.

Altrettanto innovativo è quanto si prevede sul versante della rappresentanza professionale. Le ragioni di fondo sono bene illustrate nelle relazioni, e in quella della Napoli in modo più drastico. Si tratta di costituire un organo di autotutela professionale "che sia la garanzia dinamica dello sviluppo della professione e che sappia escluderne con i mezzi e le tutele opportuni coloro che non possono essere definiti insegnanti" in vista di "un mercato del lavoro che garantisca l'accesso solo a chi ha i requisiti dell'insegnante professionista". Le due leggi delega istituiscono prima di tutto un albo nazionale dei docenti del Sistema nazionale di istruzione e formazione, suddiviso in sezioni regionali; poi un organo tecnico rappresentativo della funzione docente a livello nazionale, articolato in organismi regionali. La designazione della "maggioranza" dei membri di tali organi, che restano in carica tre anni, è effettuata da tutti i docenti iscritti rispettivamente nell'albo nazionale e regionale dei docenti; una quota è riservata alla designazione delle associazioni professionali dei docenti, e, per gli organismi regionali, dalle Università aventi sede nella regione.

"Le elezioni dei membri sono disciplinate secondo criteri idonei a garantire risultati rappresentativi del pluralismo tecnico e culturale dei titolari della funzione docente" (art.4,c.3).

La funzione di questi organi tecnici è sostanzialmente quella dei corrispondenti organismi degli ordini professionali: tenere l'albo, stabilire gli standard per la formazione iniziale, l'abilitazione e il tirocinio e gli standard professionali generali; redazione e aggiornamento del codice deontologico, intervento nei casi di mancato rispetto di esso; consulenza su tutti gli aspetti del sistema nazionale di istruzione, comprese tecniche e procedure di reclutamento.

C'è da sottolineare che, infine, la prima proposta di legge dedica un articolo specifico all'associazionismo professionale dei docenti, di cui si garantisce la libertà e la valorizzazione a tutti i livelli del sistema: esse devono essere consultate e valorizzate a livello nazionale, regionale e delle singole istituzioni scolastiche nel merito della didattica, della formazione iniziale e permanente.

Il meno che si possa dire è che si propone finalmente l'uscita dei docenti italiani da uno stato di minorità: essi, infatti, nel corso della storia del sistema scolastico italiano dall'unità in poi, sono passati dal controllo occhiuto dello Stato, che li trattava da semplici dipendenti civili, "impiegati civili", a quello dei sindacati paninvasivi o, in certi casi, a quello nascente dall'alleanza consociativa tra amministrazione statale e sindacati. Per questa via, anche i docenti italiani arrivano al riconoscimento giuridico che la loro è una "professione intellettuale", da rappresentare e tutelare come le altre che, dall'unità d'Italia, sono riuscite a raggiungere questa meta.

In questa prospettiva, è evidente che le forme di rappresentanza squisitamente sindacale, tipiche dei lavoratori dipendenti, non hanno ragion d'essere. In particolare perdono ogni significato le RSU di istituto: vengono soppresse e sostituite da una per ciascuna regione. Di sindacati tradizionali nelle due proposte di legge non c'è traccia. Si parla tuttavia di contratti, e appunto delle RSU regionali. I contratti sono due: uno nazionale ed uno integrativo regionale e su materie specifiche, rigorosamente fissate dalla legge: in sostanza orari e retribuzioni, e non più l'universo della docenza. I contratti sono specifici per i docenti: non esiste più contratto "di comparto". E' probabile che titolari della contrattazione resteranno i sindacati "rappresentativi" secondo le norme vigenti: vale a dire individuati col sistema attuale, anche se questo non appare del tutto coerente col nuovo sistema di rappresentanza tecnico-professionale, anche se le difficoltà possono essere attenuate dalla rigorosa delimitazione delle materie da trattare.

Si tratta di due leggi delega, la cui attuazione concreta è rimessa ai successivi decreti legislativi. E' chiaro che chi crede alla validità dell'architettura generale disegnata, dovrà vigilare perché i decreti attuativi siano veramente all'altezza. Questo è il compito dell'associazionismo professionale: compito attivo, di sostegno ai disegni di legge, di pressione sulle forze politiche. Ciò che è certo è che, oltre che introdurre veramente nella scuola italiana dei moderni professionisti dell'istruzione, indispensabili per assicurare la riuscita di una riforma basata su un'autentica autonomia, viene messo in discussione sia il potere di apparati sindacali pervasivi sia di un'amministrazione centrale che non vuol cedere il suo potere. La collusione tra queste due "potenze", sperimentata per lunga tradizione, si darà da fare per non modificare nulla.