

Disegno di Legge

Area specifica per il personale docente

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi appresso indicati, uno o più decreti con valore di legge ordinaria.

Al fine del riconoscimento della specifica funzione professionale dei docenti, nell'ambito della contrattazione nazionale ed integrativa, è istituita un'area specifica per il personale docente delle scuole statali di ogni ordine e grado, in osservanza dei principi sanciti dall'art. 33 della Costituzione.

Motivazioni

La Legge 29 marzo 1983, n. 93 (c.d. legge quadro sul pubblico impiego) ha per la prima volta riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina degli aspetti del pubblico impiego non sottoposti alla riserva di legge o agli atti unilaterali della pubblica amministrazione. Da questa Legge in poi, la contrattazione collettiva relativa al rapporto di lavoro dei diversi profili operanti nella Scuola ha considerato il Comparto scuola come un *unicum* in cui le diverse funzioni (dirigenti, docenti, ATA) sono state oggetto di contrattazione unificata. L'attribuzione della personalità giuridica ed autonoma alle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art.21 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni **ha prodotto delle modifiche a questo quadro normativo**. Con il Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165- Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche-, **avviene l'introduzione**, con l'art.25, **della qualifica dirigenziale per i capi di istituto**, : " 1. Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni."**Conseguentemente**, il successivo art.40 definisce per i Dirigenti e per altre figure professionali **aree di contrattazione autonoma**. "I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti. I professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla X qualifica funzionale, i ricercatori e i tecnologi degli enti di ricerca, compresi quelli dell'ENEA, e il personale di cui al comma 1 dell'articolo 15 della legge 9 marzo 1989, n. 88, costituiscono, senza alcun onere aggiuntivo di spesa a carico delle amministrazioni interessate, unitamente alla dirigenza, in separata sezione, un'area contrattuale autonoma, nel rispetto della distinzione di ruolo e funzioni."

Il Regolamento dell'Autonomia (DPR 275/'99) aveva già attribuito alle Istituzioni scolastiche le funzioni della amministrazione centrale e periferica e al responsabile amministrativo le funzioni di **direzione** dei servizi di segreteria, nel quadro della conduzione affidata al Dirigente scolastico.

La funzione docente, nella scuola pubblica statale, discende direttamente dal dettato costituzionale. La "libertà di insegnamento", sancita dall'art. 33 della Costituzione, è in relazione alle funzioni istituzionali della Scuola. Infatti, tra le diverse interpretazioni dottrinali è prevalsa quella che assegna alla Scuola un carattere educativo e non solo informativo, poiché essa tende alla formazione delle nuove generazioni. Per questo, il 1° comma dell'art. 33 della Costituzione viene visto come volto a salvaguardare il docente dalla possibilità che lo Stato gli imponga una "dottrina ufficiale" da trasmettere ai discenti. Si tratta di un punto

particolarmente sottolineato dagli studiosi, anche sulla scia di quanto emerso nel corso del dibattito in sede di Assemblea Costituente (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, vol. IV, p. 3146 e SS.).

Tale interpretazione si è coerentemente tradotta anche nella definizione della funzione docente, contenuta nel D.L. 16 Aprile 1994, n.279, (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**”.

Nello stesso modo, anche la legge n. **59/1997** applica il dettato costituzionale riconoscendo alla funzione docente i caratteri di **libertà e di responsabilità nell’ attuazione del processo di insegnamento e apprendimento** : “ L’ autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema d’ istruzione, nel rispetto della libertà d’ insegnamento... Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento , da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche...”.(Art. 21, comma 9). **Così come il D.P.R. 275/1999** (Regolamento dell’ Autonomia) sottolinea il valore della libertà d’ insegnamento e della responsabilità dei docenti : “ Il P.O.F...comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi di minoritari, e valorizza le corrispondenti professionalità”(Art. 3, comma 2); “I docenti hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell’ attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento”. (Art. 16, comma 3).

La funzione docente ha dunque caratteristiche che la contraddistinguono nettamente dalle altre figure operanti nella Scuola; in un certo senso, secondo la Costituzione che attribuisce alla Scuola un carattere educativo e formativo insieme, ai docenti è stato conferito il mandato sociale di “ trasmettere la cultura e di contribuire alla formazione umana e critica dei giovani”.

Questa caratteristica è stata sottolineata anche dalla **Corte Costituzionale (Sentenza, n. 322, del 13 Luglio 2005, 5.3)** che, chiamata a decidere su di un caso particolare per il quale si era ipotizzata una presunta, illegittima, differenza di trattamento tra figure professionali della Scuola, ha esaminato differenze ed identità delle figure in oggetto, ed ha concluso esaltando le differenze e non le identità. In più, le differenze tra i docenti, gli ATA e i dirigenti della scuola che la Corte ha messo in evidenza, non sono di tipo contrattuale, ma discendono dalla disciplina generale delle leggi.

In sostanza, non ci si riferisce a differenze di **qualifica**, ma a differenze di **status**.

Docenti, dirigenti ed ATA sono figure distinte, svolgono funzioni distinte e la Corte ha decisamente marcato questa distinzione. Le differenze di cui parla la Corte non sono **di grado**, ma di **peculiarità**, tanto che nella sentenza si trova testualmente un’ affermazione di grande rilievo : “ **le indicate tipologie di personale versano in una situazione di stato giuridico che non ne consente l’ assimilazione in un’ unica categoria** “.

La valenza di questo quadro normativo trova più forte impulso nella condizione della Autonomia scolastica, ove si è già provveduto a riconoscere la responsabilità dirigenziale e quella amministrativa, ma non ancora quella docente, tracciando così un quadro giuridicamente e logicamente incompleto.

Per tutti questi motivi, ricondurre la funzione docente ad una area specifica che precisi autonomia e responsabilità, ne definisca il profilo, riconosca la professionalità richiesta anche dalle nuove norme per la Formazione iniziale dei docenti, rappresenta una scelta non più prorogabile e finalmente in accordo con la disciplina delle leggi in vigore.

Il Dlg 165 ha già stabilito la possibilità di discipline distinte nell’ambito dei contratti collettivi di comparto per alcune figure professionali, come gli archeologi, o gli storici dell’ arte , gli archivisti di Stato, i bibliotecari che svolgano compiti di ricerca (Art.40, comma 2). I docenti, responsabili del processo di istruzione, e professionisti a cui è riconosciuta dalla Costituzione e da Leggi successive l’ autonomia e la libertà, devono essere ricondotti ad una disciplina del rapporto di lavoro specifica e distinta delle altre funzioni, come è già avvenuto per i dirigenti.

Disegno di Legge

Consiglio superiore della docenza

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi appresso indicati, uno o più decreti con valore di legge ordinaria.

E' istituito, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, il Consiglio Superiore della docenza. Faranno parte del Consiglio nazionale: i rappresentanti eletti del personale, docente di ruolo e non di ruolo di ogni ordine e grado di scuola, i rappresentanti del personale docente della scuola non statale; i rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro, designati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Sarà comunque assicurata la rappresentanza delle scuole con lingua d'insegnamento diversa da quella italiana previste dal vigente ordinamento.

Il Consiglio durerà in carica cinque anni; i suoi membri non saranno rieleggibili più di una volta. Esso eleggerà nel suo seno il vicepresidente, l'ufficio di presidenza. Non sono eleggibili nel Consiglio nazionale della pubblica istruzione i membri del Parlamento nazionale. Il Consiglio è presieduto dal Ministro per la pubblica istruzione.

Il Consiglio svolgerà le sue attività e le sue funzioni come corpo unitario per le materie di interesse generale e attraverso comitati a carattere orizzontale e verticale per le materie specifiche. Il Consiglio superiore della docenza svolgerà le seguenti funzioni, anche di propria iniziativa:

a) *formularà annualmente una valutazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi, anche sulla base di relazioni dell'amministrazione;*

b) *darà pareri in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione;*
c) *formularà proposte in ordine alla promozione delle sperimentazioni sul piano nazionale e locale, e ne valuterà i risultati;*

d) *formularà pareri vincolanti in merito alle modalità per la valutazione dei docenti e la loro carriera;*

d) *esprimerà, per elezione, dal suo seno i consigli di disciplina per il personale della scuola e per il contenzioso dei diversi ordini di scuola, secondo le modalità che saranno precisate nei decreti delegati.*

I consigli di disciplina saranno formati esclusivamente da personale ispettivo, direttivo e docente, di ruolo e non di ruolo, essi avranno la funzione di organi di appello per le sanzioni disciplinari, in alternativa al ricorso giurisdizionale, curando che non sia lesa la libertà di insegnamento;

L'ufficio di presidenza coordinerà l'attività del consiglio.

Sarà assicurata la pubblicità dei pareri e delle deliberazioni del consiglio.

I decreti delegati stabiliranno il numero dei componenti, la ripartizione delle rappresentanze, riservando l'80% del totale ai docenti, e le procedure per la elezione dei rappresentanti.

Motivazioni

Il problema della rappresentanza dei Docenti era stata avvertito dal Legislatore già dal lontano 1974, quando sono stati emanati i Decreti Delegati. Il **decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416**, ha istituito, insieme con diversi organi collegiali, anche il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione. Si tratta di un organo nazionale rappresentativo di tutte le componenti della scuola, attualmente regolamentato dagli artt. 23, 24 e 25 del T.U. delle disposizioni legislative in materia di istruzione, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297. Tale organismo, presieduto dal Ministro, è composto da 74 consiglieri - di cui la maggior parte eletta dalle varie categorie del personale scolastico - e esplica le sue funzioni anche attraverso organismi interni: l'Ufficio di presidenza, n. 5 Comitati Orizzontali, n. 5 Consigli per il contenzioso, n. 2 Consigli di disciplina e numerose Commissioni che vengono costituite per curare l'istruttoria necessaria per l'emissione dei pareri richiesti dall'Amministrazione che vengono poi sottoposti all'approvazione dell'intero Consiglio riunito in adunanza plenaria.

Le sue funzioni possono ricondursi a due categorie : una di pronuncia sugli atti del Ministero e di pareri su proposte o disegni di legge, in una azione di consulenza tecnico-professionale; l'altra, attraverso il consiglio di Disciplina, di pronuncia sugli atti disciplinari intrapresi nei confronti del personale docente, direttivo ed ispettivo, in una azione di controllo e garanzia per tutto il personale. (Art. 25, Dlg , 297 /94).

La logica di questa Legge, dunque, era il riconoscimento di un ruolo attivo e propositivo dei docenti e della loro funzione, caratterizzata dalla libertà d' insegnamento, tutelata dalla Costituzione.

La situazione attuale è contraddistinta da due fatti nuovi : l' emanazione del **D.Lgs.150/09** (cosiddetto Decreto Brunetta) e della relativa Circolare. (n.88 dell' 8/11/2010) per l'applicazione al personale della scuola (docenti e ATA) delle nuove norme in materia disciplinare introdotte dallo stesso decreto e il fatto che il CNPI è in via di soppressione, poiché le ultime elezioni risalgono al 1996 e tutti i suoi membri stanno per decadere.

Il D.Lgs 150/09, indirizzato a tutto il personale del Pubblico impiego, compresi i docenti, abolendo i Consigli di disciplina presso il CNPI e i Consigli scolastici provinciali, ha determinato un vuoto normativo per la tutela della prerogativa della libertà d' insegnamento, riconosciuta ai docenti.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il docente si trova sì nella condizione di pubblico dipendente, collegato all'Amministrazione da un rapporto gerarchico, per ciò che attiene agli aspetti organizzativi; di direzione e controllo per l'aspetto tecnico della sua prestazione; ma, in ogni caso e comunque, egli è *indipendente* per gli aspetti culturali ed ideologici dell'insegnamento.

Il CNPI è ormai giunto al termine del suo cammino e non esiste più alcun organo collegiale ed elettivo di garanzia per i docenti oggetto di sanzioni disciplinari

Perché è necessario un organo di rappresentanza dei docenti ?

La funzione docente **nella scuola pubblica statale, discende direttamente dal dettato costituzionale**. La “libertà di insegnamento”, sancita dall’ art. 33 della Costituzione, è in relazione alle funzioni istituzionali della Scuola. Infatti, tra le diverse interpretazioni dottrinali è prevalsa quella che assegna alla Scuola un carattere educativo e non solo informativo, poiché essa tende alla formazione delle nuove generazioni. Per questo, il 1° comma dell’art. 33 della Costituzione viene visto come volto a salvaguardare il docente dalla possibilità che lo Stato gli imponga una “dottrina ufficiale” da trasmettere ai discenti. Si tratta di un punto particolarmente sottolineato dagli studiosi, anche sulla scia di quanto emerso nel corso del dibattito in sede di Assemblea Costituente (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, vol. IV, p. 3146 e SS.). Tale interpretazione si è coerentemente tradotta anche nella definizione della funzione docente, contenuta nel D.L. 16 Aprile 1994, n.279, (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**”.

In sostanza, ai docenti è riconosciuta una **funzione istituzionale**, attiva e propositiva, in cui la libertà d’ insegnamento- che è garanzia pubblica- è riconosciuta dalla stessa Costituzione. Funzione che si differenzia da quelle delle altre, pur presenti nell’ ambito scolastico, come una sentenza della Corte costituzionale ha precisato (**Sentenza, n. 322, del 13 Luglio 2005, 5.3**) che, chiamata a decidere su di un caso particolare, ha esaminato differenze ed identità delle figure operanti nella scuola ed ha concluso esaltando le differenze e non le identità, mettendo anche in evidenza che tali differenze non sono di tipo contrattuale, ma discendono dalla disciplina generale delle leggi. In sostanza, la Corte ha riconosciuto ai docenti una differenza di **status** e non di **qualifica**.

Per molti motivi si rende dunque necessaria l’ istituzione di un Consiglio superiore della Docenza, il quale risponderebbe ad una serie di esigenze, anche di carattere generale.

- 1) La possibilità per i docenti di esprimere, attraverso una rappresentanza, pareri e valutazione sui processi formativi, sulle Leggi e su tutto ciò che riguarda l’ ambito dell’ istruzione- di esercitare dunque una consulenza tecnico-professionale- riconoscerebbe alla categoria un protagonismo fino ad ora mai istituzionalmente ammesso, di conseguenza definirebbe anche assunzioni di responsabilità, fondamentali nel processo formativo.
- 2) La partecipazione attiva e propositiva dei docenti, attraverso un organo di democrazia rappresentativa, costituirebbe una modifica fondamentale della linea di tendenza che ha visto sempre i docenti istituzionalmente assai poco coinvolti nei processi di trasformazione dell’ istruzione. Tutte le ricerche internazionali concordano nell’ affermare che le riforme riescono ad implementarsi con successo solo quando i docenti siano effettivamente coinvolti.
- 3) Un organo di compensazione e di tutela per i docenti è necessario per rispettare uno status di pubblico dipendente, che si differenzia dagli altri per quella libertà che ne fa una figura indipendente per gli aspetti ideologici e culturali dell’ insegnamento. Indipendenza che non può diventare, in alcun caso, oggetto di sanzioni disciplinari.

Per tutti questi motivi, un Organismo rappresentativo che richieda l’ impegno partecipativo della categoria responsabile dell’ insegnamento, riconoscendone i diritti di difesa, colmerebbe un vuoto pregiudizievole e rappresenterebbe il rilancio della partecipazione dei docenti al processo dell’ istruzione.