

XVI LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI N. 813

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ANGELA NAPOLI

Disposizioni in materia di stato giuridico degli insegnanti e di rappresentanza sindacale nelle istituzioni scolastiche

Presentata il 7 maggio 2008

Onorevoli Colleghi! - Il sistema di autonomia della scuola esige un profondo ripensamento e riorientamento in termini culturali, professionali, valoriali e organizzativi, del modo di intendere l'esercizio della funzione sia docente che dirigente. Per tale motivo non ci si può esimere dal ridefinire la figura professionale del docente e la relativa funzione.

La questione della «professionalizzazione» dell'insegnamento non è certo recente. Essa fu già autorevolmente posta nella «*Raccomandazione sullo status degli insegnanti*» redatta dall'UNESCO nel 1966. Già allora si individuò nell'etica della professione e in elevati *standard* professionali lo strumento principe per fare assurgere i docenti allo *status* di professionisti, capaci di dare risposta a uno dei fondamentali diritti umani: il diritto all'istruzione.

La legge che reca le norme generali del nuovo sistema nazionale di istruzione e di formazione (legge n. 53 del 2003) è povera di riferimenti alla condizione «giuridica» e professionale degli insegnanti.

La qualità della scuola è fondata sulla «qualità» della condizione (norme generali) e della «funzione» (prestazioni essenziali ovvero *standard*) dei docenti.

L'insegnante non è un soggetto perfettamente fungibile a ogni trasformazione strutturale, normativa e organizzativa della scuola; ne è l'elemento costitutivo, soprattutto quando il sistema in cui esso opera si avvia a rapidi e continui cambiamenti (autonomia, riforma degli ordinamenti, nuovi programmi, progetti eccetera).

La difficoltà di sviluppo dell'autonomia e del decentramento delle competenze alle scuole dipende in gran parte dal «blocco» della formazione dell'insegnante e dal mancato sviluppo e aggiornamento della professionalità e delle competenze del docente.

In effetti, nei tanti anni in cui si è discusso sull'autonomia delle scuole, non si è operato conseguentemente:

a) né per modificare il reclutamento (la legge n. 124 del 1999 ne è la dimostrazione);

b) né per riscrivere lo stato giuridico degli insegnanti in coerenza con il nuovo paradigma organizzativo e didattico delle scuole;

c) né per dare pertinenza alle competenze richieste ai docenti con il trasferimento alle scuole di nuovi poteri e funzioni tecniche, organizzative e didattiche.

È significativo che ciò sia avvenuto, ma con effetti non del tutto positivi, solo ed esclusivamente per la figura del dirigente scolastico e del direttore amministrativo, creando un pericoloso squilibrio e un'asimmetria tra le finalità educative della scuola e il suo funzionamento amministrativo e organizzativo.

Resta il fatto che senza una definizione chiara della funzione docente, la scuola, come macchina amministrativa, manca del suo naturale carburante professionale.

Finora il Parlamento si è occupato dell'insegnante essenzialmente come «dipendente pubblico», alla stregua di tutti gli altri impiegati dello Stato. A partire dagli anni ottanta, a esso sono state assicurate, come per gli altri (ma non per i professori universitari), la contrattazione e tutte le libertà sindacali, accentuando la sua «dipendenza» piuttosto che la sua autonomia e la sua responsabilità professionali.

Ma può esistere una vera autonomia delle scuole senza un «insegnante professionista» capace di vera responsabilità per i risultati? Sembra di no, a giudicare dallo stato di frustrazione e di disagio che gli insegnanti continuano a manifestare.

Il vecchio stato giuridico di cui alla legge n. 477 del 1973 è stato demolito dalla successiva «privatizzazione» o, meglio, dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, che ha invaso, nonostante i vincoli contenuti nell'articolo 2 della legge n. 421 del 1992 (in base ai quali era stato emanato il decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni), il campo riservato alla legge e ai principi generali della professione.

A causa di questo sfondamento dei confini fissati dalla legge delega, nel citato decreto legislativo n. 29 del 1993, poi tradotto nel decreto legislativo n. 165 del 2001, il profilo professionale - a partire dalla definizione della libertà di insegnamento - ma anche l'autogoverno della professione, la valutazione, gli *standard*, il codice deontologico, la disciplina, la carriera, la formazione iniziale e in servizio sono rimasti come residui di un'azione giuridica e normativa che si è tutta squilibrata sul lato contrattuale, senza alcuna remora né censura.

Il processo di «proletarizzazione» dei docenti (favorito dal numero decisamente impressionante), da timore e «profezia» teorizzata negli anni settanta, ha avuto la sua compiuta realizzazione nel contesto della contrattualizzazione vasta e penetrante, che ha inciso anche sull'immagine sociale, sulla percezione di sé e sugli stessi comportamenti quotidiani dei docenti.

La stessa definizione della dirigenza scolastica è avvenuta concretamente in polemica con la funzione docente e non come naturale sviluppo della 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 che non a quella di tipo educativo e didattico. La conseguenza è che le scuole sono oggi prive di una vera e propria *leadership* istituzionale, un vuoto che non può essere riempito né dalle «funzioni obiettivo» (elettive), né tanto meno dai collaboratori, scelti dal dirigente.

Ambedue le soluzioni sono un surrogato piuttosto maldestro della carriera docente, che dovrebbe essere fondata essenzialmente su *standard*, valutazione, sviluppo, professionalità, specializzazione e responsabilità per i risultati.

Per quanto riguarda l'autonomia contrattuale della professione (nonostante l'esplicita previsione dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 e nonostante le promesse), l'insegnante - caso unico in tutto il pubblico impiego - si trova ancora accomunato con tutto il personale dipendente della scuola, compresi gli ausiliari.

Tale anomalia ha avuto come conseguenza quella «mostruosità» organizzativa costituita dall'istituzione della rappresentanza sindacale unitaria (RSU) eletta in ogni scuola, dove l'insegnante può essere rappresentato da operatori e da lavoratori che nulla hanno a che fare con la sua

professione.

Comunque resta la contraddizione di un organismo negoziale (RSU) in un contesto organizzativo che non gode di alcuna autonomia o discrezionalità contrattuale né gestionale (per quanto riguarda il personale), dato che il consiglio della scuola (ovvero il dirigente scolastico) in Italia - a differenza di altri Paesi europei e industrializzati - non ha il potere di assumere o di licenziare il personale, ma è del tutto dipendente dalle norme amministrative per quanto si riferisce alla gestione del bilancio, dell'organico e di ogni altra materia attinente al governo del personale, che resta pervicacemente accentrato.

Circondati da organi collegiali di ogni tipo, tutelati e garantiti da una contrattazione sempre fitta e minuta, che ne ha esaltato la funzione impiegatizia, privi di prospettive di carriera, gli insegnanti restano ancora in Italia senza una visibile e riconoscibile immagine di sé.

Finiti gli entusiasmi del neo-missionarismo degli anni settanta e i riferimenti ideologici forti delle ideologie contrapposte, per gli insegnanti resta la strada del professionalismo (stato giuridico, formazione iniziale, cultura specialistica condivisa, codice deontologico, carriera, autogoverno della professione), cioè una ridefinizione del ruolo e delle competenze in rapporto ai nuovi compiti della scuola in una società della conoscenza: «dipendenti ma professionisti». Il che significa:

a) un contratto snello, che intervenga solo sui punti che non incidono sulle competenze professionali e sulla organizzazione della carriera, e cioè: orario, retribuzione, mobilità;

b) la garanzia dell'autonomia contrattuale di una categoria di professionisti (area autonoma);

c) uno stato giuridico essenziale che affermi i valori e i principi su cui si basa la professione dell'insegnare a tutti i livelli, in tutti gli ordini di scuola e in ogni situazione;

d) un organo di autotutela professionale che sia la garanzia «dinamica» dello sviluppo della professione e che sappia escludere con i mezzi e con le tutele opportuni coloro che non possono essere definiti insegnanti;

e) un reclutamento che sia coerente con gli *standard* della professione, definiti dagli stessi insegnanti;

f) un mercato del lavoro che garantisca l'accesso solo a chi ha i requisiti dell'insegnante professionista;

g) una carriera che sia fondata su modalità e su criteri di valutazione basati sul merito professionale;

h) un'articolazione del ruolo che garantisca alle scuole autonome professionalità e competenze adeguate, certificate, stabili e valutate;

i) una dirigenza delle scuole che non sia in contrasto con la natura «tecnica» della funzione scolastica e che ne costituisca effettivamente uno sbocco naturale della carriera e non una fuoriuscita o una fuga dal ruolo e dalla professione.

In sostanza, deve essere costruita una professione che sappia autogovernarsi per la qualità della sua prestazione pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Funzione docente).

1. La funzione docente, quale funzione rivolta a contribuire allo sviluppo personale e culturale delle giovani generazioni, è una primaria risorsa professionale della Nazione.

2. La Repubblica riconosce e valorizza la professione dell'insegnante, ne promuove l'immagine e il prestigio e ne garantisce la qualità, attraverso un efficace sistema di reclutamento, la formazione iniziale e continua, la carriera e la retribuzione per merito.

3. La Repubblica detta le norme che definiscono lo statuto degli insegnanti, secondo i principi sanciti dalla Costituzione, nonché secondo i principi e criteri stabiliti dall'articolo 2 della presente legge, nel contesto dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché delle norme generali e dei livelli essenziali definiti dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni.

Art. 2.

(Principi e criteri dello statuto degli insegnanti).

1. Lo statuto degli insegnanti del sistema nazionale di istruzione è definito secondo i seguenti principi e criteri:

a) estensione e applicazione dello statuto degli insegnanti a tutte le istituzioni scolastiche e formative del sistema nazionale di istruzione;

b) individuazione degli aspetti comuni della funzione docente, quale funzione rivolta prioritariamente a educare i giovani all'autonomia e alla responsabilità, a perseguire alti livelli formativi e di apprendimento tecnico, scientifico e professionale di ogni allievo, nel rispetto delle differenze individuali e delle singole personalità;

c) garanzia dell'autonomia della funzione docente e della libertà di insegnamento quali strumenti di attuazione del pluralismo e della qualità ed efficacia della prestazione professionale e del servizio di istruzione;

d) definizione dei diritti e dei doveri fondamentali che caratterizzano la funzione docente e le altre articolazioni di tale funzione;

e) articolazione della funzione docente in specifiche funzioni di docente tirocinante, di docente ordinario e di docente esperto. In particolare, il docente esperto ha responsabilità in relazione ad attività di formazione iniziale e di aggiornamento permanente dei docenti, di coordinamento di dipartimenti o di gruppi di insegnanti, di collaborazione e di temporanea sostituzione del dirigente scolastico. Alla funzione di esperto si accede mediante concorso volto a verificare il possesso dei requisiti professionali individuati sulla base di precisi *standard*;

f) modalità di assegnazione delle singole funzioni ai docenti;

g) modalità in cui si esprime l'autonomia e la libertà di insegnamento, in particolare attraverso la definizione del rapporto tra funzione docente, compiti dell'organo collegiale dei docenti e dirigenza scolastica;

h) valutazione e verifica delle prestazioni di ogni titolare della funzione docente ai fini della progressione economica e di carriera;

i) istituzione di un albo nazionale dei docenti del sistema nazionale di istruzione, suddiviso in sezioni regionali;

l) modalità e strumenti organizzativi e procedurali per assicurare la trasparenza delle attività rese nell'esercizio della funzione docente ai cittadini, ai genitori e agli studenti;

m) incompatibilità con lo svolgimento di altre specifiche funzioni, attività e professioni.

Art. 3.

(Funzioni di dirigenza e ispettiva).

1. La funzione di dirigente scolastico, di cui agli articoli 25 e 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è caratterizzata dalla specificità del servizio di istruzione cui il dirigente è preposto e dai legami professionali con la funzione docente.

2. La funzione ispettiva, ovvero di consulenza tecnica, è caratterizzata dall'ampiezza delle conoscenze e delle esperienze maturate nell'ambito dell'istituzione nonché da comprovate capacità e autonomia di ricerca.

3. Alle funzioni indicate ai commi 1 e 2 si accede mediante concorso a cui possono partecipare esclusivamente i docenti esperti.

Art. 4.

(Organismi tecnici rappresentativi).

1. Al fine di garantire l'autonomia professionale, la responsabilità e la partecipazione dei docenti alle decisioni sul sistema nazionale di istruzione sono istituiti appositi organismi tecnici rappresentativi della funzione docente, uno nazionale e uno per ciascuna regione.

2. I membri di ogni organismo tecnico sono determinati in numero non superiore a trenta, la cui maggioranza è eletta da tutti i docenti iscritti all'albo nazionale dei docenti o dagli iscritti alla rispettiva sezione regionale e durano in carica tre anni. Una parte è designata dalle università, con preferenza per le università aventi sede nella regione.

3. Le elezioni degli organismi di cui al presente articolo sono disciplinate secondo criteri idonei a garantire risultati rappresentativi del pluralismo tecnico e culturale dei titolari della funzione docente.

4. Gli organismi tecnici hanno ampia autonomia organizzativa e sono dotati di propri mezzi.

Art. 5.

(Funzioni degli organismi tecnici rappresentativi).

1. Gli organismi tecnici rappresentativi di cui all'articolo 4 provvedono a tenere l'albo nazionale dei docenti, a stabilire gli *standard* per la formazione iniziale, l'abilitazione e il tirocinio nonché gli *standard* professionali dei docenti. Provvedono inoltre a redigere e a tenere aggiornato il codice deontologico e intervengono nei casi di mancato rispetto del codice stesso.

2. Gli organismi di cui al comma 1 formulano proposte e pareri obbligatori in merito alla determinazione degli obiettivi, agli *standard* di valutazione e ai mezzi per il conseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, alle tecniche e alle procedure di reclutamento e alla relazione annuale sullo stato della funzione docente.

3. Gli organismi tecnici regionali provvedono alla tenuta delle sezioni regionali dell'albo di cui al comma 1 e alla formulazione di pareri e di proposte in materie di competenza dell'organismo tecnico nazionale per quanto riguarda la dimensione regionale.

Art. 6.

(Contrattazione e area autonoma).

1. Al fine di garantire l'autonomia della funzione docente e la libertà di insegnamento, sono individuate le materie riservate alla contrattazione nazionale e integrativa regionale, secondo criteri di essenzialità e di compatibilità con i principi fissati dalla presente legge.

2. La rappresentanza sindacale unitaria è costituita a livello regionale.

3. Il rapporto di lavoro dei docenti e delle articolazioni di cui alla presente legge è disciplinato con un'area autonoma di contrattazione.

Art. 7.

(Soppressione delle rappresentanze sindacali unitarie scolastiche).

1. Alle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'accordo collettivo quadro 7 agosto 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 207 del 5 settembre 1998, e al capo II del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2006-2009, di cui all'accordo 29 novembre 2007, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 292 del 17 dicembre 2007, concernenti la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie.

Art. 8.

(Regolamento di attuazione).

1. Con regolamento da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, si provvede a dare attuazione ai principi e ai criteri dello statuto degli insegnanti stabiliti dall'articolo 2 della presente legge.