



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per
L'Autonomia Scolastica
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

MIURAOODGOS prot. n. 5277

Roma, 6.10.2010

All'On.le Ministro
SEDE

Adunanza del 6 ottobre 2010

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

OGGETTO: Pronuncia di propria iniziativa: revisione degli organi collegiali e il sistema di governance della scuola italiana.

Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.04.1994;

Vista la bozza predisposta dalla Commissione appositamente costituita per l'esame istruttorio ed incaricata di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;

dopo ampio ed approfondito dibattito;

E S P R I M E

Le proprie osservazioni e proposte nei seguenti termini:

Introduzione

Il processo di trasformazione del sistema scolastico avviato fin dagli anni '90 non ha visto l'attuazione di una riforma degli organi collegiali di livello nazionale e periferico (art. 21 comma 15 Legge n. 59/1997), nonostante la previsione di nuovi organi collegiali sia presente nel Decreto Legislativo n.233/1999.

Una scelta, quella prevista da detto decreto, oggi di difficile attuazione alla luce delle modifiche costituzionali intervenute con la Legge n. 3/2001, della riforma della Pubblica Amministrazione, della revisione ordinamentale in atto e nella prospettiva che si intravede in materia di federalismo scolastico, dopo l'approvazione della Legge n. 42/2009.

Una questione, quella della programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle relazioni fra istituzioni scolastiche autonome e autonomie locali già presente e non risolta compiutamente con il Decreto Legislativo n. 112/1998 (v. funzioni delegate alle Regioni, compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali).

Norme che la recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 200/2009) invita a rileggere nel rispetto dei principi di cui agli artt. 33 e 34 della Costituzione, distinguendo opportunamente norme generali, principi fondamentali e norme di dettaglio fra legislazione esclusiva e concorrente e potestà regolamentare.

Con l'intento di formulare una proposta di riforma degli organi collegiali che tenga conto del nuovo quadro normativo, il C.N.P.I. intende ribadire che gli organi collegiali non possono rinunciare ai principi della partecipazione democratica alla vita della scuola e della rappresentanza, per sottolineare l'esigenza che il contesto mutato esige, comunque, che sia assunto il criterio – principio della condivisione delle scelte educative fra tutti i soggetti che, a vario titolo e a vari livelli, insistono sul sistema scolastico, nel rispetto delle prerogative indicate dal Testo Unico n. 297/94.

Assumere scelte e decisioni politico – amministrative condivise per lo sviluppo del sistema scolastico a livello nazionale e periferico appare, infatti, in una fase di trasformazione qual è quella attuale, un obiettivo irrinunciabile per garantire unitarietà al sistema scolastico nazionale e, nel contempo, risposte efficaci agli utenti finali del servizio scolastico sul territorio, portatori di istanze quali il diritto allo studio e al successo formativo.

Esigenze non trascurabili se rapportate all'evoluzione del sistema della *governance* (**allegato1**), ovvero dell'insieme delle relazioni fra i soggetti istituzionali coinvolti a livello nazionale e periferico.

I processi di autonomia scolastica hanno attraversato tutti i sistemi scolastici europei negli ultimi venti anni con esiti differenti. In questa sede ci si concentra esclusivamente sulle problematiche relative al trasferimento, attraverso compiti e funzioni, della responsabilità delle decisioni a livello periferico.

Tendenzialmente il sistema italiano si scontra con una burocratizzazione ancora eccessiva, che non sembra agevolare il protagonismo dei soggetti (dirigenti, insegnanti, genitori e studenti) che vivono l'esperienza dell'istruzione nelle singole istituzioni scolastiche.

A fronte di un progetto di autonomia (1997) che aveva attribuito al centro la funzione normativa – legislativa, corrisponde un sistema di istituzioni territoriali ancora lontane dall'as-

sollevare compiutamente le funzioni di programmazione e di organizzazione dell'offerta formativa sul territorio. La disomogeneità delle procedure e degli interventi legislativi attivati, anche in sede di indirizzo e di gestione, determina un sistema scolastico e formativo a più velocità, frammentario, che rischia di perdere il suo carattere nazionale e unitario.

In questa prospettiva, la necessità di organi di rappresentanza riformati di livello nazionale, locale e regionale rappresenta per la scuola una priorità, vista la particolare importanza di materie quali: il dimensionamento della rete scolastica, il diritto all'apprendimento per gli studenti e lungo tutto l'arco della vita, il supporto all'innovazione per lo sviluppo dei servizi socio-educativi della scuola, la messa a norma degli edifici scolastici, l'implementazione delle reti, etc.

Una scelta che oggi avviene, nella maggior parte dei casi, in presenza di un vuoto legislativo. Poche regioni, infatti, si sono dotate di nuove leggi per il diritto allo studio dopo le modifiche costituzionali introdotte; gli Enti Locali (Comuni e Province) esercitano i compiti loro assegnati in assenza di norme regolamentari che ne garantiscano l'efficacia.

Ragioni più che sufficienti perché siano ricondotte a nuovi organi collegiali di livello nazionale le materie che possano fare da indirizzo a questioni da affrontare e risolvere a livello locale e regionale. Materie già iscritte negli artt. 138 e 139 del Decreto Legislativo n. 112/1998, che necessitano di essere regolate secondo il principio della sussidiarietà orizzontale.

Avendo a riferimento le competenze assegnate allo Stato e alle Regioni, in seguito alla riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione, appare, infatti, del tutto evidente, anche guardando al presumibile iter che compirà nel medio periodo la Legge Delega n. 42/2009, che si debba procedere a garantire un organismo nazionale autorevole e organismi territoriali in grado di sollecitare, nelle forme che saranno indicate per legge, gli interventi a supporto delle istituzioni scolastiche autonome, con una particolare attenzione alle peculiarità dei territori regionali e alle distanze che si registrano in termini di esiti formativi in rapporto alle diverse situazioni geografiche.

Il processo di riorganizzazione degli organi collegiali territoriali non può non tener conto della costituzione di ambiti territoriali entro i quali effettuare la programmazione dell'offerta scolastica e formativa.

A nove anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione sono ancora molte le questioni aperte e irrisolte per quanto riguarda il sistema di istruzione e formazione. La stessa Legge n.59/1997, definita una "legge che introduceva il federalismo a Costituzione invariata", resta ancora non compiutamente attuata.

In questo quadro sono sorte molte controversie interpretative sull'esercizio delle competenze in materia di istruzione e, ad oggi, sono otto le sentenze della Corte Costituzionale che direttamente e indirettamente intervengono su questa materia.

Siamo in presenza di un processo complesso, ancora aperto a soluzioni non univoche e che richiede interventi correlati e coerenti per arrivare ad un approdo chiaro e stabile. Con il presente contributo il CNPI non intende affrontare l'insieme delle problematiche connesse al nuovo assetto costituzionale, quanto evidenziare alcuni specifici aspetti, che risultano importanti e per certi versi indicatori della direzione del processo in corso.

Si tratta di due questioni diverse che riguardano e declinano il tema dell'autonomia scolastica che, come è noto, ha assunto valenza costituzionale specifica con la riforma del Titolo V.

Questo contributo ha come punti di riferimento oltre che l'insieme della normativa sulla materia, l'ultima bozza di accordo tra Stato, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione relativamente al settore dell'istruzione. Documento non ancora approvato, ma utile per collocare questo contributo in un quadro coerente di orientamenti condivisi dai vari soggetti istituzionali.

La prima questione è quella relativa agli organi di rappresentanza scolastica nel nuovo quadro costituzionale. Escludiamo da questa riflessione gli organi di governo delle singole istituzioni scolastiche, sui quali il C.N.P.I., pur ribadendo l'esigenza di una riforma per garantire l'esercizio dell'autonomia (artt. 3 – 7 del D.P.R. n. 275/1999), si riserva uno specifico contributo. In questa sede, invece, si vuole focalizzare l'attenzione sugli organi nazionali e territoriali, materia già affrontata in importanti contributi (pronunce e pareri) dal C.N.P.I. (**v. allegato 2**).

Presupposto di tali riflessioni è che l'assunzione dell'autonomia scolastica nella duplice valenza di autonomia delle istituzioni scolastiche e autonomia del sistema scolastico, incardinata nell'art. 33 della Costituzione, richiede, in attuazione dell'art. 117 del riformato Titolo V, specifici organi di garanzia e rappresentanza.

Si tratta naturalmente di ridefinire questi organi nelle competenze e nella composizione con la consapevolezza che l'autonomia scolastica dovrà diventare regola di funzionamento del sistema di istruzione a sua volta inserito in un sistema di autonomie.

Proposte

Livello nazionale

Per l'insieme delle considerazioni fin qui esposte, alla luce degli interventi legislativi in materia (**allegato 3**), il C.N.P.I. ritiene necessario prevedere un organismo nazionale con competenze di natura culturale e professionale, a garanzia dell'autonomia del sistema e dell'unitarietà del sistema nazionale di istruzione.

Il C.N.P.I. ritiene che il nuovo quadro costituzionale e normativo rafforzi addirittura la ragione ed il senso, pur in un diverso repertorio di competenze specifiche e con una diversa composizione un organismo di *governance* del sistema scolastico nazionale che, tra l'altro, formuli:

- valutazioni analitiche dell'andamento generale dell'attività scolastica e formativa;
- proposte, pareri e valutazione relativamente a sperimentazioni e/o innovazione a valenza nazionale;
- pareri, anche di propria iniziativa, su proposte o disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione;
- pareri su questioni generali in materia di programmazione dello sviluppo della scuola e di contenuti culturali e didattici nonché di riforma di struttura di uno degli ordini scolastici.

Un organismo nazionale trova, infatti, piena legittimazione e autorevolezza se le competenze istituzionali e professionali rappresentano, in un equilibrio fra designati ed eletti, la

pluralità delle culture e delle esperienze che la scuola vive ed esprime, anche nelle sue specificità territoriali..

Il CNPI ritiene importante che la composizione dell'organismo nazionale debba garantire, attraverso procedure di elezione e di designazione coerenti e funzionali, la rappresentanza e la partecipazione di:

- tutti i soggetti istituzionali che esercitano competenze esclusive e/o concorrenti nel governo del sistema di istruzione e formazione,
- competenze professionali che operano nella scuola,
- specifiche e alte competenze culturali, scientifiche e tecniche

Livello territoriale

Per quanto riguarda il tema degli organismi a livello territoriale, considerate le competenze attribuite alle Regioni e agli Enti Locali in materia di programmazione e gestione dell'offerta formativa, l'esigenza che emerge con forza è quella di dare voce e rappresentanza alle istituzioni scolastiche nei processi di interlocuzione, confronto e decisione sui temi dei processi formativi, affinché l'autonomia scolastica diventi espressione di qualità dell'offerta formativa e della didattica.

Invece, ad oggi l'istituzione scolastica rappresenta oggettivamente l'anello "debole" rispetto alle diverse istituzioni autonome del territorio, con pregiudizio della stessa autonomia proprio nelle fasi di partecipazione e definizione delle scelte che poi hanno una ricaduta diretta e indiretta nell'esercizio delle prerogative costituzionalmente garantite.

La rappresentanza e partecipazione delle diverse componenti scolastiche deve essere garantita, anzitutto quella delle istituzioni scolastiche autonome.

Andrebbe, altresì, considerata la possibilità di rappresentanza e partecipazione, definendo modalità di elezione o designazione, dei soggetti che agiscono "nel territorio" e interagiscono con l'istituzione scolastica autonoma. Obiettivo di una siffatta rappresentanza/partecipazione è la tenuta del patto formativo (patto di responsabilità) che definisce e caratterizza il territorio.

In questa prospettiva a livello territoriale si potrebbero sviluppare e sostenere azioni finalizzate alla documentazione e alla comunicazione, favorendo una divulgazione delle buone pratiche, il rilancio sul territorio del patrimonio professionale e delle risorse necessarie per l'innovazione, il collegamento tra la realtà locale e la ricerca, le trasformazioni tecnologiche e socio-culturali, in un continuo confronto tra le diverse esperienze nazionali e internazionali.

A questo livello può essere affidata, anche a fronte delle novità intervenute in materia, la competenza relativa allo specifico professionale nell'impianto "disciplina e contenzioso" improntata ad una logica (o concezione) che tenga insieme il rispetto del diritto all'apprendimento e la specificità della professione docente che fa perno sulla libertà di insegnamento

Con riferimento alle questioni poste dai recenti interventi normativi in materia di contenzioso e disciplina, il CNPI osserva che il D.L.vo n. 150/2009, nel regolare aspetti e fissare procedure in materia disciplinare, finisce di fatto per svuotare di prerogative e competenze organi collegiali della scuola, come i Consigli di disciplina, pur non essendo formalmente abrogate le disposizioni legislative che ne prevedono l'esistenza e le funzioni.

Esse hanno trovato fondamento nella necessità di evitare, relativamente al personale docente, che l'esercizio del potere disciplinare interferisse con quello della libertà di insegnamento, principio riconosciuto dall'art. 33 della Costituzione: di qui l'esigenza – a suo tempo assunta dai DD.PP.RR. 416/74 e 417/74, e successivamente dal D.Lvo. 297/94 – di trasferire tale potere, in riferimento alle sanzioni più rilevanti, ad un organismo di garanzia.

Le nuove disposizioni assoggettano i fatti contestati al docente alla esclusiva cognizione dell'Amministrazione nella veste di Dirigente Scolastico o dell'istituendo ufficio competente per i procedimenti disciplinari, ancorché il rapporto d'impiego e il vincolo di subordinazione da esso derivante non possano incidere sulla specifica prestazione lavorativa del docente, costituita dall'insegnamento (si veda a riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 390/2006).

La strategia messa in atto, di prevedere provvedimenti tesi allo snellimento e alla semplificazione degli istituti, dei percorsi e delle procedure previgenti in materia disciplinare, nel prefigurare un'applicazione della norma fissata in maniera generalizzata per tutto il pubblico impiego non tiene in debito conto le peculiarità del comparto scuola, il cui personale si trova ad operare in un delicato e particolare ambiente di lavoro.

Per un reale miglioramento dell'impianto disciplinare nel comparto scuola sarebbe, invece, opportuno prevedere, per ogni singola disfunzione riscontrata negli anni nel sistema disciplinare – e dal CNPI tempestivamente segnalata – la relativa azione operativa.

Si potrebbe lavorare su più livelli, anche territorialmente diversi, da raccordare operativamente a livello nazionale, avvalendosi eventualmente del supporto di una casistica, con l'indicazione di possibili soluzioni di problematiche ricorrenti in relazione al diverso stato giuridico delle varie componenti presenti all'interno dell'istituzione scolastica.

Lasciare, invece, la materia all'interpretazione individuale, oltre a comportare una possibile disparità di trattamento, oggetto di sicuri interventi giurisdizionali, contribuirebbe a ingenerare ulteriore confusione e conflittualità in una scuola che, nella fase di attuazione della riforma di sistema, necessita particolarmente di certezza normativa e serenità operativa.

Si segnala, pertanto, la necessità dell'emanazione tempestiva di una specifica direttiva che, nel rispetto delle autonomie decisionali territoriali, chiarisca i limiti e le modalità applicative del D.L.vo n. 150/2009 nel comparto scuola e garantisca l'applicazione della norma sul territorio nazionale in modo univoco ed efficace, senza recare pregiudizio ai valori fondanti la funzione educativa.

Alla luce di tale situazione il C.N.P.I. ripropone con forza l'esigenza di affrontare i temi e le problematiche della deontologia professionale in rapporto alla "dimensione disciplinare", evidenziando la funzione docente nei termini di una professione specifica ("funzione pubblica").

Non a caso la stessa autonomia professionale e didattica è contemplata negli artt. 33 e 34 della Costituzione.

Il carattere e la specificità del lavoro docente ripropongono con forza il concetto della responsabilità professionale, che deve trovare luoghi e tempi specifici in cui si affrontino le sueposte problematiche.

Da qui l'esigenza, anche nel mutato quadro legislativo, di organismi di natura eminentemente professionale, una opzione questa tutta interna all'esigenza di tutelare la libertà di insegnamento e la specificità della professione docente, la quale non può essere del tutto assimilata a quella degli altri dipendenti pubblici, né può essere meccanicamente e acriticamente ricondotta all'esercizio di una libera professione.

In questo ambito, sottratto al giudizio unilaterale degli organi amministrativi, potrebbero trovare collocazione, anche le materie tipicamente "disciplinari", oltre alle problematiche ad oggi di competenza del Consiglio per il Contenzioso, quali: l'incapacità didattica, l'insufficiente rendimento, i trasferimenti per incompatibilità ambientale, i ricorsi avverso la mobilità interregionale sia territoriale che professionale.

Materie che, proprio perché attengono ad aspetti specifici della dimensione professionale del docente, hanno necessità di essere affrontate, come quelle "disciplinari", da un organo collegiale composto da pari (eventualmente integrato da un'Authority indipendente) e non da un organo monocratico,.

Per i procedimenti in cui i fatti contestati possono essere riconducibili alla sfera della libertà di insegnamento, è indispensabile, a parere del CNPI, prevedere derogohe all'impianto delineato dal decreto legislativo 150/09

In questo ambito potranno essere definiti organismi, a livello regionale e nazionale, composti da più sezioni a seconda dei cicli scolastici, fermo restando il diritto di rivolgersi naturalmente alla competente sede giudiziaria.

Osservazioni conclusive

Non a caso, sono sorti in questi anni diversi tentativi e significative esperienze per mettere in relazione le singole istituzioni scolastiche presenti nel territorio attraverso la costituzione di associazioni e reti di scuole autonome.

Il CNPI, considerando urgente dare risposte a tali esperienze, evidenzia a riguardo alcuni punti di attenzione:

- la rappresentanza legale dell'istituzione scolastica non è sufficiente a garantire una significativa partecipazione delle scuole ai processi decisionali sopra indicati;
- è compito dello Stato (art. 117 Cost.) definire la disciplina dell'autonomia scolastica e delle relative rappresentanze e quindi i criteri per la costituzione di organismi di partecipazione territoriali a livello scolastico; mentre competono alle Regioni le forme, il livello e gli organismi di governo territoriale del sistema educativo delle rappresentanze dell'autonomia scolastica (vedi la suddetta bozza di accordo fra Stato – Regioni – Enti Locali);

- le forme di rappresentanza delle istituzioni scolastiche a livello territoriale possono legittimamente e utilmente presentare profili giuridici e funzionali differenziati (organi collegiali territoriali, consulte, conferenze di servizio...), a condizione che la rappresentanza legale delle scuole sia opportunamente integrata con quella delle altre componenti scolastiche.

Va assicurata, in ogni caso, la rappresentanza delle istituzioni scolastiche autonome negli ambiti territoriali, garantendo il necessario raccordo fra le diverse istanze.

IL SEGRETARIO
Maria Rosario Cocca

IL VICE PRESIDENTE
Mario Guglietti