



**AUDIZIONE NELL'AMBITO DEL COMITATO RISTRETTO  
ISTITUITO DALLA VII COMMISSIONE "CULTURA"  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE PROPOSTE DI LEGGE AVENTI PER OGGETTO**

**MARTEDI 27 GENNAIO 2009**

**Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti  
C. 953 Aprea (adottata come testo base) e abbinate C. 808 e C. 813 Angela Napoli,  
C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota**

**MEMORIA**

**Premessa**

Ringraziando codesto Comitato per la presente convocazione, la scrivente Organizzazione, mentre svolge le proprie osservazioni in merito ai contenuti della proposta di legge 953, adottata dalla Commissione "Cultura" come testo base, rappresenta comunque l'esigenza di poter avere analoga opportunità nel momento in cui sarà formalizzato un testo unificato delle proposte di legge all'esame della Commissione.

Riteniamo tanto più opportuna l'audizione in quanto l'esame della proposta di legge in questione si incrocia con altri provvedimenti legislativi già vigenti (art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) e in corso di approvazione (ddl 2031 Camera, di iniziativa del Governo, con particolare riferimento agli articoli 2 e 7).

La legge 244 rileva sulla materia oggetto della proposta disciplinata dagli articoli da 13 a 16, giacché il comma 416 dell'articolo 2, delegificando sostanzialmente la materia del reclutamento e della formazione iniziale del personale docente, ne ha espressamente demandato la disciplina ad un regolamento ministeriale, con conseguente e coerente abrogazione dell'articolo 5 della legge 53/03. E' quindi necessario che il Parlamento mantenga, per quanto possibile, una linea di continuità rispetto alla disciplina di una materia così rilevante sotto il profilo sociale, culturale e professionale, nell'interesse della scuola, della società e di quanti aspirano ad intraprendere la professione docente.

Per quanto riguarda l'istituzione della vice-dirigenza (art. 18) e gli interventi sulla contrattazione di istituto (art. 22) si rammenta che queste materie sono in corso di regolamentazione, con provvedimento di delega al Governo, da parte del disegno di legge Camera 2031, già approvato dal Senato della Repubblica il 18 dicembre 2008, e attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali.

Comunque il tentativo di affidare alla legge la regolamentazione di materie da tempo demandate alla contrattazione collettiva, ci vede fermamente contrari in quanto, eliminando aspetti essenziali di rappresentanza propri delle Organizzazioni sindacali riduce radicalmente le tutele del personale della scuola. Si tratterebbe, a nostro avviso, di una azione di "esproprio" di prerogative che l'ordinamento, fino alla più alta fonte costituzionale, riconosce al ruolo e all'attività del sindacato.

E ciò è particolarmente grave per tutti quegli aspetti della disciplina dello stato giuridico, quali gli inquadramenti, le progressioni di carriera, la retribuzione per merito, che appartengono alla contrattazione come confermato anche dallo stesso ddl 2031.

Ancora in via generale la scrivente Organizzazione esprime il proprio totale dissenso rispetto alla previsione di una possibile trasformazione delle istituzioni scolastiche in "fondazioni", la cui disciplina, come è noto, è puntualmente definita dal codice civile e rimessa all'attività di controllo del Prefetto. Tale circostanza, unitamente all'individuazione nel "consiglio di amministrazione" dell'organo di governo delle istituzioni scolastiche e alla previsione di forme di reclutamento del personale docente gestite direttamente dalle istituzioni stesse, introduce una visione aziendalistica della scuola, estranea alla nostra idea di comunità educante, riducendone, inoltre, fortemente gli ambiti di autonomia organizzativa e didattica.

## **A) Autogoverno delle istituzioni scolastiche**

### **Questioni**

- ✓ autonomia statutaria nel rispetto della Costituzione ed in particolare del Titolo V;
- ✓ organi di Governo (stabiliti dalla legge);
- ✓ organi di partecipazione (stabiliti dagli statuti delle istituzioni scolastiche);
- ✓ competenze, composizione e funzionamento dell'Organo di Governo (denominato Consiglio di amministrazione nel testo A.C. 953 e altrimenti nei testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- ✓ competenze, composizione e funzionamento dell'Organo tecnico (denominato Collegio dei docenti nel testo A.C. 953 e testi abbinati C. 808 e 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale e C. 1710 Cota);
- ✓ principi generali per l'istituzione da parte delle scuole di organi di partecipazione degli studenti e delle famiglie;
- ✓ competenze, composizione funzionamento degli organi di valutazione degli apprendimenti degli studenti e dell'istituzione scolastica;
- ✓ possibilità per le istituzioni scolastiche, secondo criteri fissati con regolamento ministeriale, di trasformarsi in Fondazioni (delega al Governo), (cfr. art. 2, A.C. 953).

### **Osservazioni**

Nel Capo I viene di fatto affrontata la riforma degli Organi Collegiali di istituto, con la sostanziale riproposizione dei principi contenuti nella Proposta di Legge n. 2226 "Norme sugli organi di governo delle istituzioni scolastiche" d'iniziativa del Deputato Aprea ed Altri, presentata nel settembre del 1996, defluita e in gran parte cancellata nel Testo Unificato predisposto dall'On. Acciarini ed Altri, approdato in Aula senza giungere ad approvazione da parte dell'Assemblea.

L'istituzione di un "consiglio di amministrazione", sostitutivo del consiglio di circolo o di istituto, rientra, come già evidenziato in premessa, in un progetto di "aziendalizzazione" delle istituzioni scolastiche, che rischia di snaturarne le finalità e le funzioni previste dal dettato costituzionale. Oltretutto questo organo di governo, pur non avendo natura di organo professionale, sottrae al collegio dei docenti competenze, quali l'approvazione del piano annuale, che non possono essere attribuite ad un organo con funzioni di mera gestione.

Si ribadisce la contrarietà alla facoltà di trasformazione delle istituzioni scolastiche in fondazioni per le motivazioni espresse in premessa.

L'organo di governo è individuato nel Consiglio di Amministrazione (anche se nella relazione si afferma testualmente che «*la presente proposta di legge individua nel consiglio di amministrazione l'organo di gestione della scuola*») – che richiama esplicitamente una cultura aziendalistica – la cui presidenza viene affidata al Dirigente Scolastico, in evidente contraddizione con il principio della netta separazione tra indirizzo e gestione che nella Relazione introduttiva si proclama di voler assumere e che viene affermata anche dal comma 6 dell'articolo 1 della proposta di legge. Il dirigente scolastico, a sua volta, è definito dall'articolo 4 come colui che «*assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ed è responsabile della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio*». Si ritiene che – ferma restando la nostra contrarietà a queste modifiche strutturali – il testo della proposta di legge all'esame debba raggiungere una chiarezza sugli obiettivi fondamentali nel corso del dibattito: in sostanza, è necessario precisare quale sia effettivamente l'organo di gestione.

La composizione del consiglio di amministrazione – nel rispetto del principio di rappresentanza di tutto il personale – deve comunque prevedere anche la presenza del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, attualmente escluso dalla formulazione dell'articolo 6. Tale richiesta si fonda sul riconoscimento della scuola quale "comunità educante e partecipata", e conseguentemente riteniamo che negli organismi di rappresentanza e di governo debbano trovare visibilità (e quindi presenza) tutte le sue componenti professionali e di utenza.

In riferimento al collegio dei docenti, appare a nostro avviso improprio definirlo un "organo tecnico". Essendo espressione dell'autonomia professionale, riconosciuta espressamente dall'ordinamento in quanto discendente dal principio costituzionale della libertà di insegnamento (art. 33, comma 1), deve essere riaffermata la sua sovranità in materia di programmazione educativo-didattica, con esplicita potestà deliberativa in tale ambito, esclusivamente assoggettata al vincolo della realizzazione degli obiettivi di istruzione, educazione e orientamento che la Costituzione, lo Stato e la Società affidano alla scuola.

Il dirigente scolastico, in coerenza con il profilo delineato nell'art. 25 del Decreto Legislativo 165/01 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del dPR 275/99, assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico, promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie. La funzione non può quindi essere ridotta ad una mera attività di gestione.

## **B) Stato giuridico dei docenti**

### **Questioni**

- ✓ contrattazione (area contrattuale autonoma);
- ✓ articolazione della professione docente, formazione in servizio e valutazione;
- ✓ associazionismo professionale.

### **Osservazioni**

Nel Capo III, cuore del provvedimento, nel disciplinare le nuove modalità di reclutamento, si proclama la libertà di insegnamento e se ne declinano i contenuti, partendo dal presupposto che la Repubblica «*promuove, riconosce e valorizza le libere associazioni professionali dei docenti*».

Su questa materia vengono testualmente ripresi i principi dell'art. 5 della legge 53/03 e del Decreto Legislativo 227/05 (ambedue abrogati dalla Finanziaria 2008) e si attinge a piene mani ai contenuti delle Proposte di Legge n. 4091 e n. 4095, "*Stato giuridico e diritti degli insegnanti*", presentata nella precedente Legislatura dai Deputati Napoli e Santulli, riproponendone pressoché testualmente gli articoli sullo "*stato giuridico dei docenti*", la loro articolazione in tre fasce (iniziale, ordinario, esperto) le modalità di passaggio e di carriera, la valutazione, l'Albo regionale, l'indizione di concorsi da parte di ciascuna istituzione scolastica, l'istituzione della vice-dirigenza, la costituzione di organismi tecnici rappresentativi, la previsione di un'area contrattuale autonoma e di una rappresentanza regionale sindacale unitaria d'area, con conseguente soppressione delle RSU.

La CISL SCUOLA esprime poi l'avviso che dovrebbero essere espunte dal testo del provvedimento le disposizioni concernenti l'articolazione della funzione docente, la definizione delle modalità di assegnazione delle singole funzioni ai docenti, la valutazione e verifica delle prestazioni di ogni titolare della funzione docente ai fini della progressione economica e di carriera, tutte materie delle quali si ribadisce la titolarità della contrattazione sindacale, unitamente alla definizione delle aree di contrattazione che non può essere demandata ad atto unilaterale di rango legislativo.

Esplicita contrarietà si esprime anche rispetto alla proposta di soppressione delle rappresentanze sindacali unitarie scolastiche, in quanto tali organismi rappresentativi, oltre ad essere frutto del più avanzato sistema democratico finora conosciuto, l'elezione diretta e a suffragio universale, (concretamente ed effettivamente esercitato, con ampia partecipazione, nelle elezioni dei rappresentanti del personale della scuola), costituiscono la naturale conclusione istituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che si perfeziona, appunto, con l'espletamento dei vari istituti delle relazioni sindacali, ed in particolare della contrattazione sulle materie demandate a tale livello.

Sopprimere le RSU a livello di istituzione scolastica significherebbe vulnerare l'attuale sistema delle relazioni sindacali che, nell'ambito del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, disciplinato dal Decreto Legislativo 165/2001, prevede espressamente la contrattazione sui "*luoghi di lavoro*", e, al tempo stesso, depotenziare in termini sostanziali la stessa autonomia scolastica.

Lo sviluppo che si intende dare all'associazionismo professionale, accompagnato dal ridimensionamento del peso della contrattazione integrativa di istituto, appare orientato a trasferire, impropriamente, specifici compiti ordinamentali a soggetti che, legittimamente costituiti a mente dell'articolo 18 della Carta Costituzionale, hanno finora svolto, in autonomia e libertà, pregevoli compiti di approfondimento, analisi e ricerca di natura professionale, che hanno contribuito ad arricchire il campo delle riflessioni di natura culturale, pedagogica e didattica, da cui, a parere di questa Organizzazione, non dovrebbero essere distratti a seguito dell'istituzionalizzazione all'interno delle scuole di compiti che, riguardando il rapporto di lavoro e lo sviluppo di carriera del personale docente, potrebbero generare comportamenti concorrenziali, che impedirebbero di svolgere serenamente la loro originaria e genuina funzione.

### **C) Percorsi di formazione iniziale, abilitazione all'insegnamento e modalità di reclutamento**

#### **Questioni**

- ✓ tipologie della formazione generalista e specialistica;
- ✓ esame di Stato per abilitazione all'insegnamento.
- ✓ concorsi (di istituto, regionali e/o percorsi di valutazione post-specializzazione e propedeutici alla stabilizzazione all'insegnamento) (cfr testi A.C. 953, 1710 e 1468);
- ✓ albi regionali.

#### **Osservazioni**

Si ribadisce quanto esposto in premessa. La materia del reclutamento e della formazione iniziale del personale docente è stata regolamentata dall'articolo 2, comma 416, della legge 244/2007 che ne ha espressamente demandato la disciplina ad un regolamento ministeriale, con conseguente e coerente abrogazione dell'articolo 5 della legge 53/2003. Si ritiene che, coerentemente con quanto disposto da una legge vigente, ancorchè non ancora attuata, il Parlamento debba evitare di intervenire nuovamente, a così breve distanza di tempo, su una materia così delicata, stralciando le norme contenute negli articoli da 13 a 16 della proposta di legge, rispetto alle quali esprimiamo, comunque, la nostra contrarietà.