

EDITORIALE – 6 MAGGIO 2015

Il d.d.l. sulla Buona scuola:  
discussione sulle politiche scolastiche  
o scontro sull'idea “concertazione”  
sindacale?

di Annamaria Poggi  
Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Torino



# Il d.d.l. sulla Buona scuola: discussione sulle politiche scolastiche o scontro sull'idea “concertazione” sindacale?

**di Annamaria Poggi**

Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Torino

Dopo ben sette anni di divisioni sindacali che hanno visto le maggiori sigle quasi sempre divise sui provvedimenti governativi riguardanti la scuola (CISL e UIL spesso colloquante, CGIL quasi sempre contro) il 5 maggio è stato indetto dalla c.d. Triplice (più GILDA e SNALS) uno sciopero unitario come risposta all'avvio della discussione parlamentare sul disegno di legge governativo “*Disposizioni in materia di autonomia scolastica, offerta formativa, assunzioni e formazione del personale docente, dirigenza scolastica, edilizia scolastica e semplificazione amministrativa*”, detto in termini brevi il decreto sulla “buona Scuola”. La decisione è stata assunta, non a caso, proprio il 18 aprile, giorno di inizio della discussione in Parlamento.

Il d.d.l. in questione, che innoverebbe in profondità l'attuale sistema, riassunto nei suoi punti principali prevede:

- a. la programmazione triennale dell'offerta formativa (oggi annuale);
- b. l'assegnazione ad ogni scuola di un organico di posti docente “funzionale” all'offerta formativa di cui sopra e individuato dalla stessa scuola (oggi il ministero assegna i docenti indipendentemente dalle richieste delle scuole);
- c. l'assunzione a tempo indeterminato di un numero consistente degli attuali “precari” attraverso concorso nazionale;



- d. l'estinzione delle graduatorie a punteggi da cui scaturisce l'obbligo di assunzione<sup>1</sup> e il divieto di supplenze, anch'esse generatrici di precariato;
- e. un ruolo assolutamente centrale dei Dirigenti scolastici, i quali: deciderebbero la programmazione triennale dell'offerta formativa della scuola che dirigono (oggi di competenza del Collegio dei docenti), ne gestirebbero il budget (oggi di competenza del Consiglio di istituto), determinerebbero il relativo fabbisogno di personale (oggi deciso dal ministero) e, soprattutto, sceglierebbero di triennio in triennio i docenti da impiegare (oggi individuati dal ministero);
- f. che la scelta da parte dei Dirigenti scolastici dovrebbe essere operata tra i docenti (vincitori di concorsi su base regionale) iscritti a un albo territoriale secondo una procedura selettiva di cui sarebbe garantita la trasparenza e la pubblicità, ma che sostanzialmente si fonderebbe su valutazioni discrezionali del Dirigente scolastico;
- g. incentivi economici e premialità in base al merito (oggi vige unicamente il sistema di anzianità).
- h. Agevolazioni fiscali (5 per mille) e incentivi alle liberalità private per le scuole (oggi in parte possibile);
- i. un piano edilizio straordinario, anche con riguardo alle scuole innovative.

La ritrovata unità sindacale (che ha addirittura compattato anche i metalmeccanici della FIOM) è scaturita soprattutto in opposizione ai poteri che il ddl attribuisce al Dirigente scolastico.

Se, infatti, si leggono le motivazioni dello sciopero dichiarate dalle diverse sigle sindacali se ne ricava che il bersaglio principale delle critiche sono i poteri di direzione e di organizzazione degli istituti scolastici e del corpo docente che il d.d.l. attribuisce ai dirigenti scolastici, sottraendoli, per

---

<sup>1</sup> Sul tema del precariato nella scuola si è pronunciata la Corte di giustizia europea con sentenza del 26 novembre 2014. La questione era stata posta dalla Corte costituzionale e dal Tribunale di Napoli che avevano chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla conformità della normativa italiana (che prevede sostituzioni con supplenze annuali in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali; le supplenze sono effettuate attingendo da graduatorie nelle quali sono iscritti in ordine di anzianità i docenti vincitori di concorso o abilitati secondo procedure diverse) rispetto all'Accordo quadro europeo sul lavoro a tempo determinato e, in particolare avevano posto alla Corte la questione se tale Accordo consenta il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato *“senza la previsione di tempi certi per l'espletamento dei concorsi ed escludendo qualsiasi risarcimento del danno subito a causa di un siffatto rinnovo”* (Comunicato stampa n. 161/14 Corte di giustizia dell'Unione europea). La Corte con la sentenza citata ha stabilito che al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, l'Accordo impone agli Stati di prevedere almeno una delle seguenti misure: ragioni obiettive che giustifichino il rinnovo dei contratti ovvero la determinazione della durata massima totale dei contratti.



un verso agli organi collegiali della scuola (Collegio docenti e Consiglio di istituto) e, per altro verso alla contrattazione sindacale ovvero al potere direttivo delle circolari ministeriali.<sup>2</sup>

Di qui i paventati rischi di incostituzionalità della riforma (in realtà assai deboli) per violazione della libertà dell'insegnamento garantita dall'articolo 33 della Costituzione, per un verso, e della imparzialità nella gestione delle pubbliche amministrazioni tutelata dall'articolo 97, per altro verso. In particolare, quella che viene definita l'"aziendalizzazione" delle modalità di gestione degli istituti scolastici e la "precarizzazione" del personale docente sottoposto al rischio di cambiare ogni triennio istituto (seppur in seno allo stesso bacino territoriale subregionale) esporrebbero al pericolo di una gestione clientelare o quantomeno arbitraria da parte dei dirigenti scolastici, che finirebbe per condizionare la stessa autonomia didattica dei docenti, costretti a "guadagnarsi" la conferma nell'organico al termine del triennio e anche l'attribuzione di premi e incentivi economici.<sup>3</sup>

Per la verità la Commissione cultura della Camera ha approvato un emendamento che modifica l'art. 3 del d.d.l. sul piano triennale e sulle competenze del DIRIGENTI SCOLASTICI, ripristinando le forme di collegialità. Si tratta tuttavia di un emendamento, che dovrà superare il vaglio positivo dell'Aula.

In ogni caso è evidente che un tale ruolo del Dirigente scolastico sarebbe destinato a modificare pesantemente gli assetti di governance interni alla scuola.

Anzitutto verrebbero sottratti poteri al corpo docente nel suo complesso, che non sarebbe più, come ora, il vero titolare della programmazione dell'offerta formativa (da cui deriva la richiesta di personale, e tutto ciò che ad essa consegue).

In secondo luogo l'assunzione diretta del personale docente ad opera del Dirigente scolastico svuoterebbe il potere di mediazione dei sindacati e sottrarrebbe all'area contrattuale criteri e modalità di impiego del personale stesso.

Proprio perciò per coloro che osservano e studiano il mondo della scuola lo sciopero unitario - dopo un lungo periodo di politiche sindacali autarchiche - costituisce un terreno di analisi

---

<sup>2</sup> Come emerge assai chiaramente dalle dichiarazioni sulle motivazioni dello sciopero rilasciate dai responsabili scuola: per la UIL v. M.DI MENNA, *Ragioni sciopero restano. Scorporare assunzioni e doppio canale. PD fuori dalla realtà*, [www.uil.it](http://www.uil.it); per la CISL v. F.SCRIMA, *Sulla scuola Renzi ha molto da imparare e ben poco da insegnare*, [www.cislscuola.it](http://www.cislscuola.it); per la CGIL il documento *La vera scuola non ci sta e sciopera il 5 maggio*, [www.cgil.it](http://www.cgil.it); per Gilda v. R.DI MEGLIO, *Poteri ai Presidi. Intervista a Rino d Meglio*, [www.gilda.it](http://www.gilda.it).

<sup>3</sup> Più volte, infatti, la Corte di cassazione ha avuto modo di specificare che il loro ruolo direttivo del Dirigente scolastico sul personale, non lede, in astratto, la libertà di cui all'art. 33, comma 1, Cost. Mentre il rilievo di incostituzionalità riguardante l'art. 97 è palesemente infondato, poiché poggia su una chiara presunzione che, invece, richiederebbe di essere provata di volta in volta e, se ritenuta veritiera, potrebbe dar luogo ad azioni civili (comportamento antisindacale) più che ad eccezioni di costituzionalità.



particolarmente interessante non tanto e non solo con riferimento ai molti aspetti tecnici problematici presenti nella proposta di riforma, quanto, invece, con riguardo alla “politica” scolastica che, come noto, è stata sempre oggetto di mediazione tra i governi e le maggiori organizzazioni sindacali.

In merito si sono evidenziate almeno due posizioni assai diverse: quella di chi sostiene che la riforma in discussione ed i metodi con cui viene condotta siano così poco seri da essere riusciti a ricompattare il fronte sindacale<sup>4</sup> e quella di chi ritiene del tutto strumentale la protesta sindacale, solo indirizzata a paralizzare qualunque forma di innovazione nella scuola, soprattutto se connessa alla perdita di poteri sindacali<sup>5</sup>

Non c'è dubbio, con riguardo alla prima posizione, che l'attuale Governo sin dai suoi primi passi e sui terreni più diversi, abbia esplicitamente dichiarato di voler delimitare l'azione sindacale e di voler superare il metodo della “concertazione” sindacale, addebitando, loro, tra l'altro di non essere realmente rappresentativi.<sup>6</sup>

In questa prospettiva è del tutto comprensibile l'azione dei sindacati che vengono colpiti nel cuore più profondo della loro metodologia di azione, quella appunto della concertazione.<sup>7</sup>

Che questo sia il vero tema è del resto comprovato dal fatto che l'attuale protesta sindacale contro il dd sulla Buona scuola non pare la conseguenza di strategie unitarie sulla scuola partorite in questi mesi. L'unico documento unitario reso pubblico (*La scuola che cambia il Paese. Appello al Parlamento*)<sup>8</sup> contiene cinque proposte di modifica del d.d.l. su punti assai diversi (dalle eccessive deleghe, alle poche risorse finanziarie...) e sembra più puntare sul “metodo” con cui si sta conducendo la riforma (che a dire del documento emarginerebbe i reali protagonisti della scuola) che sul “merito” della stessa.

Inoltre, se si affronta nel merito il contenuto della riforma, non c'è il minimo dubbio che la protesta sindacale è monca: si ferma cioè ad una parte del problema e non produce una

---

<sup>4</sup> Fra gli altri v. G.BELARDELLI, *La scuola merita più rispetto*, [www.astrid.it](http://www.astrid.it)

<sup>5</sup> L.RIBOLZI, *Tra ddl, scipero, deleghe etc: è di nuovo merce di scambio*, [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net).

<sup>6</sup> Di qui il metodo varato dal Governo delle consultazioni on line su alcune bozze di provvedimenti considerati assai rilevanti, come quello sulla riforma della pubblica amministrazione e, appunto, sulla riforma della scuola. RENZI ha esplicitato questa posizione, tra l'altro, nella Prefazione al volume E.MORANDO, G.TONINI (a cura di), *L'Italia dei democratici*, Marsilio, 2014 in cui scrive che l'unico sindacato che andrebbe ascoltato è quello che non c'è, cioè quello dei giovani e dei precari. Come prima risposta i sindacati hanno siglato il Testo unico sulla rappresentanza (10 gennaio 2014) che regola sia la misurabilità che la certificazione della rappresentanza a livello nazionale e aziendale, sia l'efficacia dei contratti collettivi ad entrambi i livelli.

<sup>7</sup> Come noto il metodo concertativo fu recepito nel Protocollo del 23 luglio 1993.

<sup>8</sup> Consultabile in [www.cislsuola.it](http://www.cislsuola.it)



riflessione critica sul vero nodo, se cioè la riforma vada o meno nella direzione di implementare finalmente l'autonomia delle scuole, introdotta dalla legge n. 59/1997 e mai veramente attuata.

Il vero tema di politica scolastica, da quasi vent'anni a questa parte, è indubbiamente quello dell'autonomia intesa come responsabilità di assunzione della funzione pubblica dell'istruzione-educazione. Se l'autonomia non è finalizzata a ciò, tradisce la sua configurazione di "strumento" per raggiungere un fine. L'autonomia non è fine a se stessa, è servente al raggiungimento di obiettivi di sistema. Perciò essa è responsabilità: non una generica responsabilità "diffusa" (per cui non è possibile mai individuare ciò che non funziona), bensì una responsabilità individuale.<sup>9</sup>

Rispetto a tale concezione non c'è dubbio che il ddl in questione contenga elementi importanti: programmazione dell'offerta formativa (triennale); organico funzionale alla programmazione; responsabilità in prima linea del D.S. rispetto agli obiettivi della programmazione; valutazione dei docenti.

Ci sono tuttavia anche "granelli" (e neppure troppo piccoli) che potrebbero paralizzare il percorso dell'autonomia: gli obiettivi della programmazione (art. 2, comma 3; art. 3; art. 4, comma 5) sono eccessivamente ampi e potrebbero condurre a piegare la stessa sulle esigenze dei docenti, anziché degli studenti, con la creazione di nuovo precariato funzionale ad "arricchire" l'offerta formativa (che francamente sembra già sufficientemente ricca); il D.S. è sostanzialmente solo a reggere il peso del processo che si individua: mancano figure professionali di peso, affianco al Dirigente; la valutazione dei D.S. è nuovamente rinviata sine die.

Ci sono, infine, pezzi che mancano completamente, anche nel lungo elenco di deleghe di cui all'art. 21, e in primo luogo la riforma del Ministero: nessun processo di autonomia vero funziona se si mantengono inalterati ruoli e funzioni dell'Amministrazione centrale, come dimostra abbondantemente la recente storia italiana dei fallimenti dell'autonomia degli enti territoriali (imputata in larga misura alla mancata ridefinizione del ruolo dello Stato e soprattutto delle amministrazioni statali centrali) e come dimostrano gli studi scientifici (seri) del settore. Non ci può essere autonomia se il Ministero continua ad inondare di direttive e circolari le scuole e se queste non si vedono trasferiti i "veri" poteri dell'autonomia: strumenti finanziari e di gestione del personale.

Il processo di autonomia, in sostanza, è un percorso complesso, in cui devono coesistere tanti fattori diversi affinché si ottengano i risultati sperati: organico dell'autonomia, possibilità di scelta

---

<sup>9</sup> Sulla letteratura in proposito, davvero sconfinata, sia consentito rinviare a A.Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, nell'apparato bibliografico



dei docenti, imputazione di responsabilità specifiche, risorse adeguate, autovalutazione, valutazione.....

Per rendere effettiva l'autonomia, inoltre, occorre ridurre al minimo utile le prescrizioni dall'"alto" (le molestie burocratiche prodotte dall'immensa mole di circolari ministeriali di ogni genere e tipo) ed invece fortificare al massimo i meccanismi e le procedure di responsabilizzazione delle scuole nell'utilizzo delle risorse sia economiche che umane. (autovalutazione, valutazione, rendicontazione sociale..).

Insomma, e in conclusione, fanno bene i sindacati a ricordare che l'autonomia non è *autonomia del Dirigente scolastico* rispetto alle scelte fondamentali della scuola, a patto, tuttavia, che accettino con onestà intellettuale di ragionare su cosa è e dovrebbe essere l'*autonomia della scuola*, senza arroccarsi sulla mera difesa delle assunzioni e delle prerogative già acquisite.