

Riapriamo il discorso sullo stato giuridico dei docenti

La definizione dello stato giuridico degli insegnanti è un'esigenza più che mai pressante alla luce del mutato quadro normativo introdotto nel nostro Paese dalla legge 59/97, e delle modifiche del contesto storico-sociale.

di ANNA ARMONE

Non deve trattarsi di un problema, né di una esigenza individuale o collettiva, se in nessun atto programmatico del Governo si fa riferimento a una nuova definizione dello stato giuridico dei docenti italiani. Eppure, se persiste la centralità della legge n. 59 del 1997, più volte richiamata dal ministro nel documento di inizio d'anno scolastico, dovrà pur darsi attuazione a quel passaggio che aggancia all'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi di Istituto, uno sviluppo professionale dei docenti.

«...Nel rispetto del principio della libertà di insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione, ai capi d'Istituto è conferita la qualifica dirigenziale contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole Istituzioni scolastiche...». È pur vero che sviluppo professionale non significa necessariamente intervento diretto sullo stato giuridico, ma certamente esso deve essere collegabile a un cardine normativo di linee essenziali.

Il dibattito sullo stato giuridico dei docenti ha attraversato, inesorabilmente, due legislature, tra contendenti agguerriti e i diretti interessati fuori dal ring. Forse è arrivato il momento di ascoltarli.

Una necessità: definire il concetto di stato giuridico

Per discutere bisogna conoscere ed è per questo che iniziarne con il definire tecnicamente, dal punto di vista giuridico, il concetto di stato *giuridico*. Alcuni diritti e alcuni doveri a volte si ricollegano alla qualità di una persona, cioè alla particolare posizione che essa occupa in un gruppo sociale. Lo status di un soggetto è pertanto una *qualità giuridica* che si ricollega alla posizione dell'individuo in una collettività (Torrente e Schlesinger, 1995). Il concetto di stato *giuridico* o *status* indica in altri termini *la situazione di un soggetto - in seno alla collettività generale o a un corpo sociale minore - caratterizzata globalmente da una particolare sfera di capacità, diritti e doveri* (Sandulli, 1989). Quindi, in sintesi lo stato giuridico è *l'insieme del complesso dei diritti, doveri e poteri* di cui un determinato soggetto è titolare in forza di una posizione differenziata in seno a un corpo sociale.

Le norme di attribuzione di uno status dipendono pertanto dal gruppo a cui si appartiene e possono essere di diritto pubblico o di diritto privato. Così, per esempio, hanno un diverso status i cittadini italiani rispetto agli stranieri, il coniugo rispetto al convivente e, nel campo del rapporto di lavoro, il lavoratore dipendente rispetto al libero professionista.

Spostando il discorso da un piano generale al campo più specifico del rapporto di lavoro del personale della scuola, e in particolare dei docenti, per stato giuridico si deve intendere quel *complesso di norme che regolano il rapporto di servizio e quindi le norme relative all'assunzione, alla prestazione e alla cessazione del servizio*.

Si tratta di un panorama articolato cui fa da sfondo l'art. 33 della nostra Costituzione che al comma I, nel dichiarare la natura "libera" dell'arte e della scienza, garantisce ai docenti la libertà di insegnamento.

La stesura dell'art. 33 della Costituzione fu piuttosto dibattuta in sede di Assemblea Costituente; in particolare vi fu chi all'epoca evidenziò l'inutilità della dichiarazione contenuta nel primo comma perché arte e scienza sono per loro intrinseca natura una delle manifestazioni tipiche della libertà. Tuttavia si giunse alla conclusione di lasciare invariata la formula proposta, in quanto ritenuta una valida garanzia della «libertà di manifestazione concettuale e al tempo stesso della effettiva libertà della manifestazione organizzativa e strumentale dell'insegnamento».

Ed è proprio intorno al principio di libertà di insegnamento che ruotano due profili di autonomia tipici del mondo scolastico: in primo luogo l'autonomia didattica, che è riferita in modo più specifico proprio alla libertà di insegnamento, con riferimento al metodo e ai contenuti e, in secondo luogo, l'autonomia istituzionale, sia organizzativa sia strutturale (scuola statale/scuola non statale, che introduceva, già all'epoca della Costituente, il concetto di sussidiarietà orizzontale).

Lo stato giuridico del personale nella Pubblica Amministrazione

Premesso quanto sopra, deve essere messo in evidenza come qualsiasi discorso che faccia riferimento allo stato giuridico di un lavoratore, indipendentemente dal fatto che si tratti di un lavoratore del settore privato o di una Pubblica Amministrazione, non può prescindere da alcuni profili caratteristici comuni, quindi applicabili anche alla categoria dei docenti, che costituiscono l'essenza stessa della tipologia del lavoro dipendente: essi sono la *collaborazione* e la *subordinazione*.

Per collaborazione si intende l'insieme delle energie fisiche e intellettuali che il lavoratore subordinato deve mettere a disposizione del datore di lavoro. Per subordinazione, invece, si intende l'assoggettamento gerarchico del lavoratore alle direttive e al controllo del datore di lavoro. Entrambi questi elementi fanno parte del bagaglio dei doveri del dipendente e possono essere declinati in una serie più specifica di precetti.

1. Il dovere di fedeltà che impone al dipendente di svolgere le attività di competenza nell'interesse dell'Amministrazione e conformemente alle sue finalità.

L'art. 54, secondo comma, della Costituzione ha previsto che «/ cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Nel 1981, a seguito di un acceso dibattito, si era giunti ad approvare in Parlamento la legge 30 marzo 1981, n. 116, con la quale «il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo» della Pubblica Istruzione, veniva esonerato dall'obbligo del giuramento.

Successivamente l'obbligo è venuto meno anche per il restante personale della Pubblica Amministrazione grazie all'art. 72, comma I, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Attualmente l'obbligo di fedeltà dei pubblici dipendenti risulta disciplinato, come per il resto dei lavoratori, ma con i necessari adattamenti, dall'art. 2105 del Codice civile che contiene sotto la rubrica "Obbligo di fedeltà" due distinte previsioni, l'una concernente il divieto di concorrenza e l'altra attinente al divieto di divulgare notizie sull'organizzazione produttiva o di farne un uso pregiudizievole.

La concorrenza illecita consiste nella violazione dell'obbligo di fedeltà da parte del lavoratore durante il rapporto di lavoro attraverso lo svolgimento di attività per conto proprio o di terzi in concorrenza con il datore di lavoro, nonché attraverso la divulgazione di notizie attinenti l'organizzazione tali da arrecare pregiudizio.

2. Il dovere di svolgimento della prestazione lavorativa che consiste nella messa a disposizione del lavoro intellettuale o manuale e rappresenta il contenuto principale dell'obbligazione contrattuale. Nel lavoro alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione tale dovere si declina anche attraverso il divieto di svolgere, tranne in determinate ipotesi di part-time, altre attività, cioè nella cosiddetta esclusività del rapporto di lavoro al quale si oppone il principio di liberalità tipico dell'impiego privato. Nella Pubblica Amministrazione il fondamento di tale divieto deve essere ricondotto a una situazione di credibilità, di dignità della funzione pubblica e anche di prevenzione rispetto alla creazione di interessi alternativi (Alleva).

Il tema dell'esclusività o delle incompatibilità è stato sottratto alla fonte contrattuale per conservare il simbolo di una differenza storica del dipendente pubblico, in qualche modo servitore dello Stato, lavoratore caratterizzato più dal suo status che dalla sua attività lavorativa, secondo la teoria classica per la quale tutti i lavoratori pubblici lavorano allo scopo di perseguire interessi generali.

3. L'obbligo di diligenza che consiste nell'obbligo di adempiere con cura alle proprie mansioni e indica l'insieme delle cautele e delle attenzioni che il dipendente deve avere nello svolgimento della sua prestazione. La violazione di questo dovere integra gli estremi della responsabilità disciplinare e della responsabilità patrimoniale, nel caso in cui da un comportamento non diligente derivi un danno all'Amministrazione o a terzi. Nell'attività dei docenti, per esempio, uno dei delicati profili connessi al corretto assolvimento di questo dovere si estrinseca nell'obbligo di una *diligente* vigilanza sugli allievi.

4. L'obbligo di obbedienza che costituisce una diretta conseguenza dell'elemento della subordinazione che caratterizza il rapporto di lavoro dipendente e consiste nel dovere di eseguire gli ordini impartiti dal superiore gerarchico rientranti nelle funzioni o mansioni dell'impiegato. Non si tratta tuttavia di un dovere assoluto; esso sussiste soltanto in relazione a un ordine legittimo. In caso contrario, il dipendente può opporre il proprio rifiuto, motivandolo. Se l'ordine viene rinnovato per iscritto l'impiegato ha il dovere di eseguirlo, tranne nel caso in cui l'atto sia vietato dalla legge penale

o costituisca un illecito amministrativo. Se, nonostante la palese illegittimità dell'atto, il dipendente esegue l'ordine senza alcuna obiezione, ne risponderà insieme al suo superiore.

5. L'obbligo di osservanza del segreto d'ufficio che riguarda un principio che trova il suo fondamento nella necessità di tutelare il normale funzionamento della Pubblica Amministrazione, in nome dei valori di rango costituzionale del *buon andamento* e dell'imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione. **Il segreto d'ufficio costituisce dunque uno strumento per garantire l'efficacia dell'azione dell'Ente pubblico**, che potrebbe rimanere pregiudicata dalla rivelazione del contenuto degli atti, soprattutto quando incidono su interessi antagonisti o concorrenti con quelli pubblici.

Con l'entrata in vigore della **legge 7 agosto 1990 n. 241** e l'introduzione del principio generale della **trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione**, la violazione del dovere di segretezza va correlata non tanto alla qualità del soggetto agente, quanto piuttosto alla natura delle notizie rivelate, e ciò perché assume primaria importanza anche l'esigenza di tutelare - con la sanzione penale - il dovere di fedeltà del funzionario, ancorché strumentalmente alla garanzia di buon funzionamento dell'Amministrazione. La notizia d'ufficio deve rimanere segreta tutte le volte che il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio abbia l'obbligo giuridico di non rivelarla. Tra le fonti del segreto d'ufficio bisogna fare riferimento **all'art. 15 del Dpr n. 3/1957** ("*Statuto degli impiegati civili dello Stato*"), come sostituito **dall'articolo 28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241**, che disciplina appunto il mantenimento del segreto d'ufficio come obbligo di carattere generale tra i doveri dell'impiegato civile dello Stato. Il richiamato articolo 15 pone certamente il **problema dei rapporti tra il dovere di segretezza e il principio di trasparenza dell'azione amministrativa**.

Stato giuridico e insegnanti

Riprendiamo a questo punto il tema generale dello stato giuridico degli insegnanti, la cui ultima stesura risale alla **legge delega n. 477 del 1973 e al relativo Dpr n. 417 del 1974**, inserito successivamente nel "**Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione**", approvato con il **D.Lgs n. 297 del 1994**. Nel Titolo I della parte III del T.U. riservata al personale docente, educativo, direttivo e ispettivo, sono contenute, insieme alle disposizioni concernenti il reclutamento, la mobilità e la cessazione dal servizio, le norme attinenti lo stato giuridico (diritti, doveri e regime delle incompatibilità). In particolare:

- l'art. I del T.U. che ripropone il principio costituzionale della libertà di insegnamento da intendere come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente, fissandone i limiti dati dalle norme costituzionali e da quelle relative all'ordinamento scolastico, nonché la finalità della formazione della personalità degli alunni;
- l'art. 395 del T.U. che definisce i compiti dei docenti, consistenti nell'espletamento dell'attività di insegnamento e nelle altre attività connesse, quali l'aggiornamento culturale e professionale, la realizzazione delle iniziative educative della scuola, i contatti con le famiglie e, infine, la partecipazione all'attività decisionale della scuola;
- le norme del Titolo I Parte III del T.U. che contengono le disposizioni sulla mobilità, la cessazione dal servizio e, in generale, le norme attinenti lo stato giuridico, cioè incompatibilità, diritti e doveri.

A parte il **D.Lgs n. 227/05**, gli aggiornamenti al quadro legislativo vigente non sono stati introdotti da nessuna altra legge che ridefinisse in senso più attuale la funzione e lo stato giuridico dei docenti, ma sono passati attraverso i Contratti nazionali di lavoro. La **contrattazione collettiva** che, come accennato nelle precedenti pagine, è nazionale e decentrata anche a livello di Istituto, si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, salvo i casi di esclusione previsti dalla legge.

In applicazione dei principi generali sopraesposti, l'art. 25 del vigente Ceni del comparto scuola ha riconfermato il profilo professionale del docente già contenuto nell'art. 23 del Ceni del 1999. Il profilo è costituito da competenze *disciplinari, psicopedagogiche, metodologico-didattiche, organizzativo-relazionali e di ricerca, tra loro correlate e interagenti*. Si tratta di una definizione fortemente ispirata alla descrizione della funzione docente contenuta nel vecchio stato giuridico approvato con il **Dpr. 417 del 1974 e travasato nell'art. 395 del T.U.** in cui si legge che l'insegnamento è «*attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di esso e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità*».

L'impegno lavorativo dei docenti prevede modalità assai articolate che, ai sensi dell'**art. 27 del CCNL** comprendono «*tutte le attività, anche a carattere collegiale, di programmazione, progettazione, ricerca, valutazione, documentazione, aggiornamento e formazione, compresa la preparazione dei*

lavori degli Organi collegiali, la partecipazione alle riunioni e l'attuazione delle delibere adottate dai predetti organi». In questo contesto possiamo dire che la professione docente è al centro di un sistema piuttosto ampio:

la classe con i suoi allievi, la scuola negli spazi progettuali frutto dell'autonomia, il territorio nel nuovo panorama dato dai progetti collaborativi esterni.

È dunque questo lo scenario normativo nel quale dobbiamo muoverci per dibattere di stato giuridico dei docenti. Esso certamente, così come è, non risponde a un contesto sociale che chiede a gran voce la rendicontabilità dell'azione pubblica e quella dei docenti è sicuramente la più importante per una società che solo sulla conoscenza può investire senza rischi, anzi con il rendimento più alto che si possa immaginare.