

► L'azione dirigenziale tra inadempimento e libertà d'insegnamento

La libertà di insegnamento, pur garantendo autonomia didattica, è oggi condizionata da regole, obiettivi comuni e deliberazioni collegiali. In questo quadro si innesta il potere del dirigente scolastico di indirizzo, controllo e intervento datoriale sull'esercizio della funzione impiegatizia del docente. È una questione di difficili equilibri...



Già Direttore amministrativo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione di Bologna

Anna Armone

Il tema della delimitazione dei confini dell'azione dirigenziale nasce dall'attuale conformazione dei poteri all'interno dell'istituzione scolastica. La figura dirigenziale, apicale, non si trova a dirigere una struttura burocratica rispondente al disegno del D.Lgs 165/2001, ma dirige una struttura nella quale il nucleo operativo è caratterizzato da una discrezionalità tecnica qualificata nella Costituzione come "libertà d'insegnamento".

Ai docenti è garantita tale libertà "intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente", nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola. Deve comunque assicurare il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento e il rispetto del monte ore e dei curricoli fissati a livello nazionale e declinati nel curriculum di istituto. Ciò comporta un "condizionamento" fisiologico della libertà d'insegnamento, che deve armonizzarsi con il progetto comune. E allora, il concetto di "libertà didattica" comprende, certo, un'autonomia nella scelta di metodi appropriati d'insegnamento, ma questo non significa che l'in-

segnante possa non attuare alcun metodo o che possa non organizzare e non strutturare le lezioni. Una libertà così intesa equivarrebbe a una “libertà di non insegnare”, incompatibile con la professione di docente. Né dietro lo schermo della libertà didattica possono nascondersi azioni ripetitive acritiche anziché idee, o una certa anarchia piuttosto che progettualità condivisa e partecipata. Dal punto di vista organizzativo, pertanto, la libertà di insegnamento del singolo si esercita dentro un’organizzazione diretta dal Dirigente Scolastico, non in modo individualistico.

Dal punto di vista lavoristico il D.Lgs 165/2001 tutela l’autonomia di insegnamento e ricerca nel quadro del pubblico impiego, riconoscendo l’importanza di questi diritti ma collegandoli ai doveri del dipendente pubblico e ai poteri di direzione del dirigente. Tra le condotte sanzionabili vi è anche l’inefficienza o incompetenza professionale che provoca grave danno al funzionamento dell’ufficio.

Il dirigente si trova, dunque, a gestire la relazione lavoristica con il docente in due situazioni distinte: l’inadempimento di norme primarie o contrattuali e l’inefficienza professionale.

Partendo dall’inadempimento di norme primarie o contrattuali occorre fare una puntualizzazione. Negli ultimi vent’anni molte scelte prima lasciate alla prassi dei singoli docenti sono state normate a livello nazionale, come ad esempio, le modalità e criteri di valutazione, definiti dal collegio dei docenti in attuazione dell’autonomia didattica (art. 4 D.P.R. 275/1999). In questo senso, la valutazione non è più solo giudizio tecnico individuale, ma un procedimento amministrativo incardinato in regole di fonte normativa e interna (PTOF, delibere collegiali, O.M.), entro cui la discrezionalità tecnica del singolo docente/consiglio di classe è incanalata. Ad esempio, la mancata applicazione dei criteri collegiali e delle O.M. sul debito formativo è censurata come violazione di quelle fonti, oltre che come eccesso di potere. La valutazione resta espressione di discrezionalità tecnica, ma è una discrezionalità “normata”: il giudice verifica il rispetto di criteri e procedure (violazione di legge/regolamento/autovincolo) e, solo dopo, l’eventuale manifesta illogicità o inattendibilità tecnica (eccesso di potere).

Questa transizione porta ad un ampliamento del potere dirigenziale di controllo e conseguentemente disciplinare. Ciò significa che i docenti rimangono vincolati

alle proprie determinazioni la cui violazione mette in moto la reazione dirigenziale. La conseguenza può essere un ordine di servizio con il quale il dirigente chiede ai docenti l'applicazione delle decisioni alle quali essi stessi hanno partecipato. La mancata adesione ad un ordine di servizio attiva il procedimento disciplinare da incardinare presso il soggetto competente.

Ma vi è un altro caso “generale” da tenere presente. Il dirigente deve assicurare la “qualità dei processi formativi” e “l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni”. In questo caso è legittimo e doveroso l'esercizio delle sue prerogative attraverso l'emanazione di ordini impartiti quale strumento finale dopo aver esperito azioni di indirizzo e coordinamento senza esito.

Nell'ambito della gestione del personale, infatti, il potere di impartire ordini di servizio discende dai poteri di direzione, coordinamento e gestione del personale che la legge attribuisce al dirigente scolastico nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, dell'autonomia didattica e della libertà di insegnamento dei docenti. Atti dispositivi “finali”, che riguardano direttamente la gestione del personale, sono rappresentati dalla determina di assegnazione dei docenti alle classi e dal piano delle attività. Questi due provvedimenti sono esemplificativi della mediazione che il legislatore ha operato tra la competenza del collegio dei docenti e del consiglio e il potere dirigenziale datoriale.

L'assegnazione dei docenti alle classi è a valle di un doppio procedimento deliberativo (del consiglio e del collegio), anche se conserva una prerogativa finale di scelta. Il piano delle attività del personale docente viene proposto dal dirigente e deliberato dal collegio. La proposta dirigenziale poggia sulla capacità organizzativa e di leadership dirigenziale, lasciando, in ogni caso, un margine di discrezionalità al collegio.

Nella gestione del personale rientra il potere disciplinare. La possibilità di intervento datoriale disciplinare del dirigente sui docenti riguarda, in generale, tutte le forme di inadempimento. Partiamo dall'inosservanza dell'orario di lavoro e delle disposizioni di servizio (entrate in ritardo, uscite anticipate, mancato rispetto dell'orario di lezione, mancato rispetto delle prescrizioni del dirigente o delle deli-

berazioni degli organi collegiali). Un secondo esempio è dato dalla negligenza nell'esecuzione dei compiti assegnati (preparazione delle lezioni, verifiche, attività didattiche), nella cura dei locali, beni e strumenti affidati, o nella vigilanza sugli stessi. In questi casi l'intervento datoriale si manifesta innanzitutto con un ordine di servizio che richiama il docente ai propri doveri professionali e successivamente può essere attivato il procedimento disciplinare, anch'esso di natura datoriale.

In conclusione, il potere dirigenziale ordinatorio è circoscritto alla funzione impiegatizia del docente regolata dalle norme primarie, contrattuali e regolamentari, nonché all'auto-vincolo derivante dalle stesse decisioni collegiali.

Diverso è lo spazio dirigenziale di intervento a fronte dell'incapacità professionale del docente. La prioritaria valutazione dirigenziale è diretta alla ricerca di soluzioni organizzative che possano supportare il docente nel recupero o accrescimento di competenze professionali. L'esercizio della funzione di garante della libertà professionale deve caratterizzare il comportamento proattivo del dirigente. Ma una volta esperito tale tentativo, in presenza di una incapacità professionale grave e strutturale, il Dirigente Scolastico può richiedere ispezioni e accertamenti tecnici raccogliendo elementi oggettivi su andamento delle lezioni, risultati degli alunni, lamentele motivate di genitori e studenti. Sulla base di elementi convergenti (verbali ispettivi, relazioni, documentazione), valuta l'adozione del provvedimento di dispensa dal servizio per incapacità didattica o persistente insufficiente rendimento, ai sensi dell'art. 512 D.Lgs 297/1994.

Si tratta di uno strumento diverso e più radicale rispetto alle sanzioni disciplinari: non punisce, ma accerta l'impossibilità di proseguire la funzione docente. Tutto ciò deve avvenire nel rispetto della libertà di insegnamento, che tutela l'autonomia didattica, ma non garantisce il mantenimento del ruolo in presenza di manifesta inidoneità o di didattica gravemente carente.

Un accertamento di inidoneità didattica sorretto da dati obiettivi non contrasta con la libertà di insegnamento; ciò che non è consentito al dirigente è un utilizzo arbitrario del potere, fondato su impressioni personali o valutazioni distorte.