

L'oggetto della prestazione nell'esercizio della funzione docente



L'oggetto finale della prestazione nell'esercizio della funzione docente è costituito dall'istruzione, formazione ed educazione dei discenti. Questa prestazione è di natura professionale e costituisce esercizio di discrezionalità tecnica, anche se, nel corso del tempo, il legislatore ha ampliato la sfera degli adempimenti rientranti in un profilo di legittimità dell'azione docente. L'attualissima riforma La Buona scuola approvata con legge il 9 luglio 2015 non può prescindere, nella fase applicativa, dalle premesse normative che regolano l'attività dei docenti. Procediamo ad una breve disamina delle norme descrittive della funzione docente.

L'art. 395 del d.lgs n. 297/1994 così la declina:

- 1. La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità.*
- 2. I docenti delle scuole di ogni ordine e grado, oltre a svolgere il loro normale orario di insegnamento, espletano le altre attività connesse con la funzione docente, tenuto conto dei rapporti inerenti alla natura dell'attività didattica e della partecipazione al governo della comunità scolastica. In particolare essi:*
 - a) curano il proprio aggiornamento culturale e professionale, anche nel quadro delle iniziative promosse dai competenti organi;*

- b) partecipano alle riunioni degli organi collegiali di cui fanno parte;
- c) partecipano alla realizzazione delle iniziative educative della scuola, deliberate dai competenti organi;
- d) curano i rapporti con i genitori degli alunni delle rispettive classi;
- e) partecipano ai lavori delle commissioni di esame e di concorso di cui siano stati nominati componenti.

L'art. 26 del contratto collettivo 2006-2009 afferma che "la funzione docente realizza il processo di insegnamento/apprendimento volto a promuovere lo sviluppo umano, culturale, civile e professionale degli alunni, sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi.

La funzione docente si fonda sull'autonomia culturale e professionale dei docenti; essa si esplica nelle attività individuali e collegiali e nella partecipazione alle attività di aggiornamento e formazione in servizio.

In attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, attraverso processi di confronto ritenuti più utili e idonei, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico - didattici, il piano dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio - economico di riferimento, anche al fine del raggiungimento di condivisi obiettivi qualitativi di apprendimento in ciascuna classe e nelle diverse discipline...".

Per completezza riportiamo l'art. 27 dello stesso ccnl 1999, prima fonte pattizia a definire il profilo professionale del docente:

"Il profilo professionale dei docenti è costituito da competenze disciplinari, psicopedagogiche, metodologico - didattiche, organizzativo - relazionali e di ricerca, documentazione e valutazione tra loro correlate ed interagenti, che si sviluppano col maturare dell'esperienza didattica, l'attività di studio e di sistematizzazione della pratica didattica. I contenuti della prestazione professionale del personale docente si definiscono nel quadro degli obiettivi generali perseguiti dal sistema nazionale di istruzione e nel rispetto degli indirizzi delineati nel piano dell'offerta formativa della scuola".

Questa norma pattizia elenca le competenze di cui deve essere in possesso il docente e i contenuti della prestazione professionale. Il fatto che sia una norma contrattuale a declinare i suddetti contenuti, ha aperto un acceso dibattito sull'opportunità e la legittimità di tale regolazione o, al contrario, di una regolazione per legge. Con la Riforma Brunetta del 2009 è ormai chiarito che non può essere un contratto collettivo a definire uno status giuridico in quanto fonte subordinata alla legge la quale, in effetti, dà (forse) maggiore garanzia di stabilità.

I poteri d'azione costitutivi della funzione docente si distinguono in:

Diritti professionali

- * diritto alla libertà di insegnamento, intesa come potere d'azione;
- * diritto alla libertà metodologica.

Diritti - doveri professionali

- * diritto-dovere all'aggiornamento;
- * diritto-dovere all'esercizio dell'attività di ricerca e sperimentazione.

Poteri professionali

- * poteri necessari all'esercizio dell'attività didattica, da esercitare nella dimensione individuale e collegiale;
- * poteri amministrativi conseguenti all'esercizio della funzione, che devono rivestire i caratteri della legittimità; sono inerenti sia alla funzione docente vera e propria che a funzioni ad essa delegate dal dirigente.

Doveri professionali

Limiti positivi e negativi relativi a tutti i diritti, diritti-doveri e poteri professionali finalizzati al loro corretto esercizio (Molinari, Gabrielli 2003).

Da questa evoluzione normativa della funzione docente deriva un suo esercizio nelle due necessarie dimensioni, individuale e collegiale.

Il rapporto di insegnamento - apprendimento si realizza lungo un percorso innanzitutto relazionale - pedagogico che vede i due attori principali, allievo e docente, interagire. La dimensione individuale nell'insegnamento è ineliminabile e imprescindibile. Essa è legata ai momenti in cui il docente è da solo di fronte agli allievi in una situazione di alterità. La sua capacità di accettarla, stando esposto a dinamiche relazionali da gestire in proprio, è una caratteristica essenziale della sua professione.

La mancata regolazione istituzionale del campo d'azione lascia il docente da solo nell'istituzione durante l'esercizio della funzione, che consiste a sua volta nell'esercizio della potestà finalizzata al conseguimento del fine specifico. È proprio il fine che qualifica il potere, il cui esercizio deve essere concretizzato in azioni pensate e realizzate per raggiungerlo.

Dobbiamo, pertanto, riconoscere come il dovere rappresenti il carattere essenziale e distintivo del potere attribuito dalla norma a chi lo detiene. Di fronte al potere dell'insegnante è riconosciuto il diritto dell'allievo ad ottenere la prestazione didattica. Di fronte ad un uso del potere conferito che non risponde al fine per il quale è stato attribuito non possiamo più ritrovare il carattere della legittimità, caratteristica essenziale dell'aspetto giuridico dell'insegnamento.

In questo caso l'inadempimento consiste nel mancato raggiungimento dello scopo da conseguire a seguito del mancato pieno e corretto svolgimento delle attività che costituiscono la funzione docente. Anche in costanza dell'esercizio della funzione svolta nell'ambito della sua destinazione di scopo, troviamo una sua parziale ed inesatta realizzazione, cioè di fronte ad una prestazione didattica non integra.

La prima fonte regolativa dell'efficacia del sistema, a fronte di una non regolazione specifica della funzione docente, è costituita dalla regolazione della funzione dirigenziale. Peraltro, la legge sulla Buona scuola agisce proprio in questo senso, attribuendo al dirigente, in modo indiretto poteri nell'ambito della discrezionalità tecnica.

La responsabilità di una visione unitaria dell'esercizio della funzione docente, realizzata attraverso una capacità di verifica analitica delle prestazioni, nel senso sopra esplicitato, compete al dirigente scolastico, il quale, così come descritto dal suo profilo professionale *"assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative..."*.

Il comportamento del docente che integra un inadempimento della funzione comporta responsabilità disciplinare, attivata secondo le norme di legge. Se questa è la previsione contenuta nell'art. 25 del d.lgs. 165/2001, la legge di riforma appena approvata amplia il potere dirigenziale rendendolo partecipe, unitamente ad altri soggetti, della valutazione delle prestazioni dei docenti.

L'art. 26, secondo comma del CCNL 2006 - 2009 descrivendo la funzione docente, afferma che essa si fonda sull'autonomia culturale e professionale dei docenti e si esplica nelle attività individuali e collegiali. Queste ultime sono rappresentate dalle seguenti attività:

- * l'elaborazione del Piano triennale dell'offerta formativa (P.T.O.F.), a norma dell'art. 3 del d.p.r. n. 275/99 così come modificato dalla legge La Buona scuola;
- * le deliberazioni su: programmazione educativa; adeguamento dei programmi d'insegnamento alle particolari esigenze del territorio e del coordinamento disciplinare; iniziative per il sostegno di alunni handicappati e di figli di lavoratori stranieri; innovazioni sperimentali di autonomia relative agli aspetti didattici dell'organizzazione scolastica a norma dell'art. 2, co. 1, d.m. 29.05.1999, n. 251, modificato dal d.m.

19.07.1999, n. 178; piano annuale delle attività di aggiornamento e formazione, così come previsto dalla Riforma La Buona scuola;

- * la scansione temporale ai fini della valutazione degli alunni (art. 2 O.M. n. 134/2000);
- * l'adozione dei libri di testo, su proposta dei consigli di interclasse o di classe e la scelta dei sussidi didattici;
- * l'approvazione, quanto agli aspetti didattici, degli accordi di rete di scuole (art. 7, comma 2, d.p.r. n. 275/99);
- * la valutazione periodica dell'andamento complessivo dell'azione didattica;
- * le proposte per la formazione delle classi, assegnazione dei docenti e orario di lezioni;
- * lo studio delle soluzioni dei casi di scarso profitto o di irregolare comportamento degli alunni, in collaborazione con gli specialisti;
- * i pareri sulla sospensione dal servizio di docenti;
- * i pareri su iniziative per l'educazione alla salute e contro le tossicodipendenze;
- * l'esercizio delle competenze in materia elettorale fino alla costituzione del consiglio di istituto (art. 1 o.m. n. 277/1998);
- * l'elezione dei propri rappresentanti nel consiglio di circolo o di istituto;
- * l'elezione dei docenti che compongono il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti;
- * l'identificazione e attribuzione di funzioni strumentali al P.O.F., a norma dell'art. 30 del CCNL 2002-2005;
- * l'identificazione del personale docente per ogni attività deliberata nell'ambito del POF, a norma dell'art. 86, lett. j, del CCNL 2002-2005;
- * la valutazione dello stato di attuazione dei progetti per le scuole situate nelle zone a rischio (art. 4, comma 12, CCNI 31.08.1999).

Queste competenze, in effetti, andranno verificate nel momento attuativo della Riforma La Buona scuola, incidendo profondamente il nuovo ruolo dirigenziale sulle competenze organizzative fino ad oggi riconosciute al collegio.

Il collegio dei docenti è attualmente il soggetto decisionale più importante della scuola e non perché si trovi in condizione di supremazia rispetto ad altri soggetti, ma perché la sua operatività costituisce il nucleo e il motore per l'esercizio della funzione sociale della scuola. È infatti dalle determinazioni collegiali dei docenti che derivano le scelte di impegno concreto, sul piano didattico e formativo, di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale tra gli alunni, attraverso iniziative volte a superare il gap tra le situazioni soggettive di vantaggio e di svantaggio. Quando parliamo di collegialità dobbiamo però riferirci non solo al collegio dei docenti, ma anche alle

altre forme di collegialità, sia quelle formalizzate, quale il consiglio di classe, sia quelle che emergono da scelte organizzative come i dipartimenti disciplinari, team di lavoro, commissioni.

Dal punto di vista formale, le decisioni collegiali sono di natura tecnica, quindi fondate su conoscenze specialistiche in possesso di soggetti abilitati all'esercizio della professione. Questa natura tecnica si amplifica con la conoscenza diretta del contesto, in particolare degli alunni, delle loro capacità, potenzialità, del background che li accompagna; ciò costituisce il punto di partenza e lo strumento per la costruzione della mission della scuola.

La posizione personale del componente organo collegiale si esprime attraverso il voto; esso è contemporaneamente espressione di cura dell'interesse rappresentato e risultato delle modalità di formazione della volontà dell'organo collegiale. Ogni tema viene discusso in assemblea facendo emergere le posizioni spesso diverse e contrastanti. Alla discussione segue la deliberazione che porta ad una posizione collegiale che rappresenta la risultante tra la pronuncia positiva e negativa dei singoli componenti.

Spesso i docenti, in forma assembleare, percepiscono esclusivamente il ruolo burocratico della funzione, quando, al contrario, l'occasione collegiale deve rappresentare un sentiero decisionale che porta a soluzioni ed obiettivi di rango primario e determinante nella vita scolastica. Una delle classificazioni che la dottrina opera tra gli organi dello stato si rifà alla composizione degli stessi, a seconda che *"l'esercizio della funzione sia affidato ad una unica persona fisica (organo monocratico), ovvero ad una pluralità di persone che concorrono, in modo simultaneo e in posizione paritaria di eguaglianza alla formazione di un atto unitario (organo collegiale)"* (Vitta 1920).

Il collegio dei docenti, come tutti gli organi collegiali, è garanzia di decisionalità unitaria, di espressione collettiva. La particolarità del collegio dei docenti sta anche nel fatto che la decisione collegiale, una volta assunta avrà delle ricadute dirette sull'azione professionale individuale dei singoli docenti, che nella propria classe dovranno concretizzare in azione didattica e formativa. Questo scarto tra la decisione e l'azione è attraversato dalla libertà di insegnamento che consente, negli ambiti definiti dalle norme e dalla giurisprudenza, di discostarsi dalla volontà della maggioranza (Artt. 1, 3 e 4 d.p.r. n. 275/99; art. 1 TU n. 297/94). Non è certamente il valore cogente della deliberazione collegiale che può interpersi tra i due stadi, ma occorre fare riferimento ad altri luoghi, quali la regolamentazione deontologica, che può trovare legittimazione in un patto professionale di scuola.

Ciò garantirebbe l'autogoverno dei docenti e, nel contempo, anche la libertà e l'autonomia dell'inse-

gnamento nel pieno rispetto dei diritti degli alunni. Come vedremo in seguito, tale regolazione può anche essere prevista da un codice deontologico di categoria, così come aveva delineato un disegno di legge sulla riforma dello stato giuridico del docente nei primi anni 2000.

Il dibattito sulla professionalità docente richiede di comprendere, innanzitutto, come nascono le professioni e come si sono venute via via definendo nell'ambito dei contesti organizzativi e del lavoro.

I gruppi professionali divengono istituzionali tra il XVI e il XVIII secolo, ma ciò riguarda in modo prevalente i medici e gli avvocati. Le professioni, come attività lavorativa riconosciuta dal mercato del lavoro, si diffondono solo alla fine del XVII secolo e all'inizio del XVIII, allorché professioni come quella del notaio, dell'architetto, rappresentano un vero fenomeno occupazionale. In questo momento si fissano i contenuti del curriculum, si prevedono esami di abilitazione, codici deontologici.

Le professioni hanno avuto uno sviluppo notevole a seguito del crescente numero di persone che svolgono attività di servizio basata sul possesso di conoscenze. Si è ampliato l'ambito delle professioni, mano a mano che la qualità di certe attività ha spinto verso una loro regolazione, basta pensare a ciò che è accaduto alla professione infermieristica.

Queste attività sono regolate dallo Stato o dalle associazioni professionali.

Ma il sistema delle professioni non riguarda più in modo esclusivo l'ambito di quelle *"libere"*. Esse si sono frantumate nelle organizzazioni in relazione ai differenziati contesti di riferimento (Benadusi 2000). Nasce quindi un professionismo dipendente che rende complessa l'analisi per la varietà di contenuto dei ruoli professionali nell'ambito delle organizzazioni, ma anche delle strutture istituzionali.

Uno dei punti centrali affrontati nel rapporto tra organizzazione e professioni è l'incompatibilità di fondo tra le esigenze della professione e quelle della struttura organizzativa, che potrebbe portare alla conflittualità. Certamente il professionista, da soggetto assolutamente autodeterminato, diventa uno degli elementi dell'organizzazione, inglobato in una logica complessiva. Egli si rifà, da un lato, al gruppo di appartenenza per trovare modelli comportamentali, ma dall'altro dovrà rifarsi agli orientamenti dell'organizzazione.

L'ampliarsi del mondo delle professioni ha determinato profili differenziati che danno luogo alle seguenti tipologie (Benadusi 2000):

- * professioni vere e proprie caratterizzate dalla presenza di tutti gli elementi che configurano la forma *"tipica"* della professione;
- * semi professioni caratterizzate da un forte pragmatismo, basato su conoscenze teoriche conse-

guite con un percorso formativo di breve durata, non ancora riconosciute di "vitale importanza" dal sistema;

- * quasi professioni ad alta professionalità, caratterizzate da alta professionalità e controllo dei processi;
- * para professioni caratterizzate dalla funzione di supporto alle professioni stesse, in qualità di intermediazione tra il soggetto erogatore del servizio e il suo destinatario;
- * professioni emergenti caratterizzate dal controllo sui processi, alte competenze conseguite attraverso un percorso formativo teorico e pratico, ma mancanti degli altri requisiti.

Per quanto riguarda il contenuto della professionalità, essa viene descritta come "l'insieme di tutte quelle capacità che sono necessarie per esplicitare al meglio la professione" (Summa). Qualche autore (Lipari) critica l'uso gergale di Professionalità, poiché evocherebbe valenze denotative di qualità senza dar conto della misura in cui la qualità alla quale si allude esiste. Non a caso Romei afferma che essa è rivendicata con orgoglio personale e categoriale, richiamata come premessa a qualunque discorso sulla funzionalità e sulla qualità del servizio scolastico. "Evoca significati riconducibili a mondi di conoscenze e capacità tecnico - scientifiche, etico - morali, operative in sé terribilmente vasti".

Affinché la professionalità assuma una dimensione più concreta, occorre descrivere le dimensioni contestuali entro cui le capacità si esprimono. Nel linguaggio comune si parla di competenza indifferentemente come di capacità, di saper fare, ecc. Una definizione, ai sensi della norma AFNOR X50 750, è quella di competenza come "messa in opera in situazione professionale di capacità che permettono d'esercitare convenientemente una funzione o un'attività". Per professione si intende un'attività di natura intellettuale, per la quale occorre:

- * il possesso di un'abilità specifica qualificata;
- * il fondamento di tale abilità su un corpo teorico;
- * un curriculum di studi specifico e ampio;
- * aver realizzato un tirocinio più o meno lungo;
- * il riconoscimento pubblico dell'utilità sociale della professione;
- * aver superato un esame di abilitazione;
- * la possibilità dei professionisti di controllare e monopolizzare la domanda di competenze nell'ambito professionale di appartenenza;
- * essere iscritto ad un ordine professionale;
- * l'assunzione di responsabilità individuale per quanto attiene a procedure e risultati;
- * l'interesse pubblico nella protezione dei soggetti fruitori del servizio;
- * aderire ad un codice deontologico.

Il tirocinio è stato sempre considerato fondamentale in tutte le professioni, sia perché permette l'acquisizione di conoscenze tecniche relative a contesti specifici, sia per l'effetto di diffondere e aggregare intorno ai principi etici professionali. Inoltre facilita la formazione del senso di appartenenza al gruppo. Tutte le professioni prevedono addestramenti specifici realizzati in situazioni lavorative, basta pensare alla professione forense, medica ecc.

La professione include il ruolo, ma componente altrettanto determinante è il contesto. Le strutture entro cui operano i professionisti non richiedono un modello specifico, ma si sviluppano in strutture piatte, dove le reti organizzative prevalgono sui rapporti gerarchici burocratici. Ma nelle stesse burocrazie nascono competenze e specializzazioni che danno luogo a nuove professioni. I professionisti rappresentano i nodi sulla rete e in quanto tali si devono fare carico del raggiungimento degli obiettivi dell'impresa. Quasi sempre svolgono attività di coordinamento e di integrazione dei processi interni, fissando le regole che governano i processi stessi.

Se riprendiamo l'analisi dei modelli delle organizzazioni di Mintzberg, troviamo due diversi sistemi di operatività professionale. Nella burocrazia professionale i professionisti godono di autonomia, ma le regole della loro azione vengono fissate fuori dall'organizzazione e sono standardizzate per garantire stesse procedure, stessi servizi. Nell'organizzazione innovativa (adhocrazia) si utilizzano e si dà potere ai professionisti le cui capacità sono state sviluppate in programmi formativi, ma a differenza della burocrazia professionale le conoscenze e le capacità esistenti si utilizzano semplicemente come basi sulle quali elaborarne delle nuove. Di conseguenza mentre nella burocrazia professionale ogni professionista può operare in modo autonomo, nell'adhocrazia i professionisti debbono coordinare e integrare i loro sforzi. Essi sono utilizzati in gruppi di progetto per svolgere l'attività fondamentale di innovazione.

Ci sembra di poter aderire pienamente a questo modello organizzativo per quanto riguarda la scuola; pertanto, i docenti ne costituiscono il nucleo operativo, qualificandosi come professionisti.

I riferimenti della dimensione professionale del docente sono: la libertà, l'autonomia e la responsabilità. Non c'è educazione se non c'è libertà e l'educazione alla libertà richiede la libertà. L'autonomia del docente non va confusa con l'autoreferenzialità, ma come la necessaria premessa per la responsabilità del docente. La responsabilità va intesa come capacità di dare risposte, cioè di rendere trasparenti le proprie scelte, che possono essere diverse e numerose. X