

LA SCUOLA DELLE SANZIONI

-Francesco G. Nuzzaci-

1. In data 8 novembre 2010, giusto a distanza di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/09 (c.d. riforma Brunetta), il MIUR ha emanato la circolare n. 88, recante indicazioni e istruzioni per l'applicazione delle nuove norme in materia disciplinare, introdotte dal menzionato decreto legislativo.

Il notevole lasso di tempo intercorso tra la normazione primaria, già *ex se* di immediata applicazione (nel mentre la parte più cospicua, ed innovativa, della riforma riveste tuttora carattere programmatico), e la circolare esplicativa pare giustificato dal fatto che si son dovute integrare, in via interpretativa, alcune (apparenti) lacune – relative alla sospensione cautelare – e risolvere le aporie tra la disciplina del personale docente a tempo determinato e personale docente a tempo indeterminato: le une e le altre dovute alla fretta con cui è stata licenziata l'ennesima riforma «epocale», inerente la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Nel frattempo le disposizioni (non meramente) esplicative della circolare in discorso – indirizzate a tutto il personale della scuola, dirigenti inclusi – vanno ad incrociarsi (e ad interferire) con il codice disciplinare dei dirigenti scolastici, in vigore dal 6 novembre 2010 ed estrapolato dal CCNL 15-7-10 della quinta area della dirigenza scolastica, frutto dell'obbligato adeguamento delle nuove disposizioni pattizie alle novellate previsioni legali.

Sul suddetto codice disciplinare ci siamo intrattenuti nel numero di dicembre 2010 della rivista «Scuola & amministrazione», e lo stesso faremo per illustrare, nel numero di gennaio 2011, il complesso apparato sanzionatorio ora sunteggiato – per tutto il personale della scuola, dirigenti compresi – dalla circolare del MIUR, n. 88/10, ad un tempo ricognitiva ed integrativa delle superiori disposizioni di legge.

In via preliminare, riprendendo in breve il sopracennato codice disciplinare, ci preme ribadire che, pur non essendone stata contestata la legittimità formale – e non si poteva, ragionevolmente, farlo in quanto si è adempiuto al precetto di una norma superiore – se ne sono evidenziati non pochi profili problematici; benché lo stesso, per altri versi, sembri mitigare – in qualche misura ed entro margini assai ristretti ora consentiti dal CCNL che lo contiene – lo spietato apparato sanzionatorio siccome figurante nella fonte legale primaria (articoli 55-55 *novies* del d.lgs. 165/01, susseguenti alla novella recata dal d.lgs. 150/09), laddove numerose afferenti fattispecie lasciano trasparire una responsabilità oggettiva, cioè prescindente dal dolo e dalla colpa, presunti *in re ipsa*.

I nodi critici su cui abbiamo indugiato riguardano soprattutto il significato (e le implicazioni) delle «manifestazioni ingiuriose nei confronti dell'amministrazione, salvo che siano espressioni di libertà di pensiero». E abbiamo provato a prospettare una plausibile interpretazione di tale formula linguistica che, tecnicamente, non è certo delle più felici, perché nessuna libertà di pensiero può giustificare comportamenti integranti fattispecie di reato (come l'ingiuria, la calunnia,

l'eccitamento alla disobbedienza a fronte di legittime disposizioni impartite dall'amministrazione).

Abbiamo poi ritenuto di dover chiarire il significato di esercizio dell'azione penale, alla cui attivazione da parte dell'autorità giudiziaria consegue in capo al dirigente scolastico l'obbligo di immediata comunicazione all'amministrazione.

Abbiamo, ancora, tentato di precisare – e di circoscrivere – la portata gli inerenti effetti di quella disposizione del codice disciplinare che sanziona i comportamenti del dirigente, attivi o omissivi, dai quali sia derivato grave danno all'amministrazione o a terzi.

Infine ci siamo occupati della sanzione disciplinare conseguente alla grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere, ai sensi della legge 241/90 in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi: puntualizzando che deve sussistere un interesse attuale, personale e concreto del richiedente (quando vi è un'istanza di parte); che non c'è al riguardo nessun obbligo a fronte di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, oltreché aventi il solo scopo di recare molestia; che devesi comunque verificare, affinché scatti la sanzione, una **grave e ripetuta** inosservanza dell'obbligo a provvedere, posto che tale obbligo sussista.

2. In principio ci fu una docente un po' fuori di testa che, alla sua prima supplenza in una scuola media, condusse un gruppo di alunni in palestra e si denudò.

Accadde poi che un distinto professore di un istituto professionale si presentò a scuola vestito da donna, suscitando l'ilarità degli studenti, che lo ripresero con il videotelefonino, mandando il filmato su internet e rendendolo così di pubblico dominio.

Seguì, ancora, l'episodio di una maestra di scuola dell'infanzia che, per garantire un felice esito al gioco del silenzio, pensò bene di tappare la bocca di una piccola peste con un nastro adesivo e la legò ad una sedia.

E poi ci fu un gruppo di alunni che malmenarono e filmarono un loro coetaneo diversamente abile, anche qui immettendo la scena su internet.

Tanto bastò all'allora ministro Fioroni per emanare la sua circolare (n. 72/06, citata) sulle sanzioni disciplinari, prodromo di una campagna martellante contro docenti e dirigenti, tutti indistintamente distratti, superficiali, tolleranti, se non complici, in una scuola che sembrava aver smarrito, e tradito, le sue finalità educative.

Quattro anni dopo, agli atti di bullismo e di violenza sessuale si sono sostituiti fannulloni (o nullafacenti) e assenteisti cronici, ovvero docenti e dirigenti che, in luogo di applicare riforme «epocali», licenziate dal principe con il supporto di esperti esterni, si permettono di criticarle e «fanno politica».

Da qui codici disciplinari e puntuali apparati sanzionatori per pretendere – giustamente – il dovere di correttezza, che però ben può (poteva) esser dedotto *aliunde* con riferimento all'intero ordinamento giuridico; nel mentre sono stati

predisposti ed enfatizzati formali (e cogenti) dispositivi disciplinari ad un livello di dettaglio quasi maniacale (poco mancando di arrivare a prescrivere le misure dei cartellini identificativi), che si aggiungono alle responsabilità civile, amministrativa, penale e alla responsabilità dirigenziale.

Ragion per cui riteniamo di dover riproporre la domanda già formulata con riguardo al codice disciplinare dei dirigenti scolastici, che in buona parte può essere estesa alla funzione docente: se tutto ciò non rischi di distogliere questi soggetti professionali dalla cura della loro missione istituzionale, costantemente vigili per non incappare, oltre che nelle infinite forme di responsabilità appena sunteggiate, nelle fitte maglie delle responsabilità disciplinari, non di rado spropositate negli esiti: si pensi che una manifestazione ritenuta ingiuriosa (ritenuta da chi?) nei confronti dell'amministrazione o la tolleranza di irregolarità (non meglio specificate) in servizio possono comportare la privazione della retribuzione fino ai sei mesi!

Trattasi, è bene ricordarlo, di una congerie di violazioni – anche le più banali o di natura meramente formale – che sono pur sempre strumentali e/o collaterali alla prestazione fondamentale: l'organizzazione (e il controllo) dell'insegnamento, che in fatto resta tuttora una scatola nera e in ordine al quale non si richiede, nella sostanza, alcuna rendicontazione o – se più piace – non viene pretesa nessuna più o meno precisa e/o proceduralizzata forma di responsabilità; quantomeno sino a quando (quando?) non sarà emanato il decreto della presidenza del consiglio dei ministri (su proposta del MIUR, di concerto con il MEF) che renda possibile l'applicazione dei

complessi dispositivi della performance e del merito, decorso ormai inutilmente più di un anno dalla previsione del d.lgs. 150/09 e senza che nulla si muova sull'orizzonte.

Già Fioroni aveva glissato sull'istituto della dispensa dal servizio per «incapacità o persistente insufficiente rendimento», preannunciando ulteriori istruzioni, ovviamente mai arrivate. Ed ora la stessa formula figura nella circolare 88/10 in commento; nel mentre si sa già che – stante l'attuale quadro politico ed economico – sino a tutto il 2013 non ci saranno risorse per mettere in piedi un (credibile) sistema di valutazione idoneo ad evidenziare le performance e a premiare il merito, al di là dei diversivi per improntare estemporanei modelli (naturalmente, ed eternamente, «sperimentali») su un ristrettissimo numero di scuole e con le briciole residue dai risparmi (neanche nella misura del previsto 30%) susseguenti ai tagli di otto miliardi di euro ex legge 133/80; che sono stati tutti (o quasi) dirottati sulla restituzione (solo economica, non giuridica) degli scatti di anzianità: a pioggia, può dirsi.

Da più parti, giustamente, si pone in rilievo la peculiarità della scuola, ciò non potendo, ovviamente, significare la sua trasformazione in un porto franco, sottratta ad ogni rendicontazione e al controllo sociale della sua prestazione e luogo in cui possono essere consumati comportamenti professionali scorretti o, addirittura, la commissione di reati, in nome di una – malintesa - «libertà d'insegnamento».

Ciò chiarito, si deve – si sarebbe dovuto – considerare il contesto di esercizio della funzione dirigenziale e della funzione docente, in enti-organismi soggettivizzati per il

pieno dispiegamento della propria autonomia funzionale e la cui *mission* (istruire, educare, formare) richiede confronto, dialogo, relazioni, negoziazioni interne tra soggetti professionali operanti con più o meno, larga discrezionalità, nonché continue interazioni, ed inerenti mediazioni, con una variegata e potenzialmente illimitata utenza. E' – o dovrebbe essere – intuitiva la differenza con strutture o uffici semplici, meri organi dell'amministrazione, quindi legittimamente contrassegnati da una «funzionale» connotazione gerarchica – ci stava scappando di scrivere: da una catena di comando – perché siano assicurate le necessarie istanze di uniformità. Ma tant'è.

Per intanto, in attesa che venga stigmatizzato (sussunto sotto la fattispecie sanzionatoria-disciplinare della lesione di immagine della pubblica amministrazione?) quell'improvvido comportamento di una dirigente scolastica siciliana che ha chiesto ai genitori di portare da casa una sedia per assistere, nella palestra dell'edificio scolastico, ad una recita dei propri pargoli, alcuni uffici scolastici regionali hanno già diffidato dirigenti e docenti dal chiedere contributi per la carta igienica e per il materiale di cancelleria: evidentemente frutto di deliberata provocazione per chi è aduso, a scuola, a «fare politica».

Il messaggio è – oggettivamente – in equivoco : obbligo del silenzio e dovere di obbedienza.