

## LA BUONA SCUOLA SULLA VIA DELL'AUTONOMIA

Poco meno di un anno fa, ai primi di settembre del 2014, il governo Renzi presentava un rapporto sulla scuola che doveva essere la base per una legge complessiva di riforma del sistema scolastico. Questo proposito si è tradotto in realtà con la pubblicazione in gazzetta ufficiale della legge n°107.

Il documento introduceva l'espressione "La buona scuola", che ha avuto molta fortuna, accompagnando la proposta in tutte le sue fasi, da quella iniziale della consultazione, alla presentazione del disegno, all'approvazione della legge.

L'operazione effettuata da Renzi ha avuto sicuramente il merito di porre la scuola in primo piano come non capitava da anni. La discussione è stata assai intensa fino a raggiungere toni molto accesi soprattutto durante l'iter parlamentare della legge. È ora tempo di bilanci e molti contributi interessanti sono già disponibili. Personalmente trovo interessante cercare di capire cosa è cambiato tra l'impostazione iniziale del documento e il testo della legge, soprattutto in relazione ad alcuni punti che mi sembravano controversi sin dal documento di settembre.

Una prima annotazione va fatta subito, condivisa in molti commenti: dal documento di settembre al disegno di legge la discussione ha in qualche modo preso una diversa direzione. Nel documento di settembre l'attenzione era incentrata particolarmente sui docenti, in primo luogo per la previsione di un elevato numero di assunzioni, connotato che è poi rimasto come tratto distintivo della legge, ma anche per la previsione di uno sviluppo di carriera che avrebbe dovuto abbandonare gli automatismi e riconoscere in qualche modo il merito.

Poi, presentando il disegno di legge, il governo ha messo in primo piano il dirigente scolastico: "maggiori strumenti ai presidi", "Il dirigente forma la sua squadra". Così al centro dell'attenzione, ma dovrei dire al centro del mirino visti gli strali di cui è stato oggetto, è finito il dirigente scolastico e i suoi (veri? presunti?) superpoteri, in particolar modo per la cosiddetta "chiamata diretta" dei docenti.

Mi sembra giusto perciò affrontare in primo luogo proprio il ruolo del dirigente scolastico, ripartendo da alcune considerazioni concernenti il documento di settembre, che ho espresso in un convegno svolto a novembre, durante la fase conclusiva della consultazione promossa dal premier.

Nel documento di settembre sembrava che il problema della governance della scuola fosse in secondo piano, e in particolare il ruolo del dirigente. La figura del dirigente appariva, infatti, ambigualmente sospesa: l'insistenza sulle competenze professionali in ambito didattico sembrava diretta soltanto a sminuire il suo ruolo gestionale, quasi nel timore che riconoscerlo dovesse portare con sé rivendicazioni dirette ad attenuare la forbice retributiva rispetto alle altre aree della dirigenza pubblica. È stato facile allora ironizzare sulle virgolette, le virgolette che racchiudevano l'attributo "gestionali" riferito alle competenze del dirigente scolastico, come ad attenuarne la portata e il valore. È stato facile irridere il profluvio di parole inglesi che inondavano il documento "La buona scuola" per osservare poi che

proprio il termine management non compariva mai, in nessuna delle 136 pagine del rapporto.

Da quel documento alla legge cosa è cambiato? Qualche mese fa, con riferimento alla prima stesura del disegno di legge, avevo scritto che non mi sembrava fossero introdotte fondamentali novità nelle competenze del dirigente scolastico, notando a riprova di ciò che nelle schede di lettura redatte dal Servizio studi della Camera, illustrando l'allora art. 7, relativo alle "competenze del dirigente scolastico", si affermava testualmente che "Con riferimento alle competenze, si tratta di previsioni sostanzialmente già presenti nella normativa vigente".

Nell'iter della legge qualcosa è indubbiamente cambiato, ma non tanto da modificare in modo consistente quest'affermazione: il profilo del dirigente scolastico resta in buona sostanza quello descritto nell'art. 25 del Dlgs. 165/01.

Niente di nuovo sotto il sole, dunque? No, ma il punto è un altro, la questione è a mio avviso mal posta in questi termini.

In un interessante articolo reperibile in rete ("Dov'è finita l'autonomia-Godot?"), Anna Maria Poggi, docente di diritto pubblico all'università di Torino ed esperta delle problematiche dell'autonomia scolastica, ritiene che il punto di vista da cui giudicare questa legge, piuttosto che i tanti luoghi comuni imperversanti, sia quello dell'attuazione dell'autonomia.

Quest'osservazione mi sembra pienamente condivisibile ed è tra l'altro l'intento programmatico della legge, espresso al comma 1 ("la presente legge dà piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59").

Ebbene, a mio avviso con la nuova legge la scuola fa dei passi consistenti in direzione dell'autonomia prevista dalla legge 59/1997 e dal DPR 275/99.

A suo tempo il regolamento sull'autonomia aveva prodotto novità soprattutto sul versante amministrativa e contabile: il riconoscimento della personalità giuridica alle scuole che non l'avevano, il decentramento di funzioni fino allora affidate alla struttura ministeriale. Sul versante organizzativo e didattico, invece, l'autonomia non era sin qui provvista di strumenti che la rendessero effettiva. Con l'attuale legge, si fanno ora, forse per la prima volta, dei passi avanti, a cominciare dall'istituzione dell'organico dell'autonomia e dalla previsione che il piano triennale dell'offerta formativa contenga l'indicazione del fabbisogno dei posti dei docenti, del personale ATA e delle infrastrutture e attrezzature materiali.

Non è quindi il dirigente scolastico ad avere avuto poteri, è la scuola ad avere ora maggiori spazi di autonomia, ed è di conseguenza a ciò che la figura del dirigente risulta rafforzata.

In tale contesto, ritengo che la collocazione della norma sulla "chiamata diretta" dei docenti nei commi dedicati alle competenze del dirigente scolastico sia improvvida e fuorviante. Non è tanto il dirigente ad assumere un potere, quanto la scuola ad avere la possibilità di scegliere i docenti in coerenza con il proprio

piano dell'offerta formativa, una possibilità resa significativa dall'istituzione dell'organico dell'autonomia.

Finora i trasferimenti dei docenti erano regolati da tabelle e punteggi, che tenevano conto anche di esigenze personali e familiari. È ragionevole riequilibrare la situazione in direzione delle esigenze della scuola, cioè dell'utenza (non certo del preside...). Questo non significa che le esigenze del personale non debbano essere tenute in alcun conto: ciò potrà avvenire con un'attenta configurazione degli ambiti territoriali, cui sarà legata la titolarità dei docenti, in maniera da evitare di creare disagi. Va anche osservato che i disagi esistono anche adesso per i docenti che perdono la titolarità a seguito di contrazioni di organico, potendo essere trasferiti d'ufficio sull'intera provincia. In quest'ottica la stabilità triennale dell'organico e la titolarità su un ambito territoriale sub provinciale potrebbero costituire un'opportunità.

Certo si sarebbe potuto fare di più sulla strada dell'autonomia. Com'è anche evidente che rimangono dei nodi delicati, in primo luogo, a quaranta anni dai decreti delegati, la rivisitazione dei ruoli e delle competenze degli organi della scuola, materia stralciata dalla presente legge e rimandata a tempi migliori o forse alle calende greche.

Ci sono poi anche degli oggetti misteriosi nella legge, come le reti di scuole definite nei commi 70 e seguenti. Avevo avuto perplessità su questo punto già nel documento di settembre. Allora la previsione che i docenti dell'organico funzionale fossero "a disposizione delle scuole, o di reti di scuole", unitamente ad altre affermazioni contenute nel documento di settembre, aveva fatto temere una duplicità dell'organico, distinto in un organico "di cattedra" legato alla singola scuola e un organico funzionale, legato alla rete, con docenti titolari sull'uno o sull'altro, non intercambiabili, con evidenti rigidità nella gestione. Questo timore si è fortunatamente dissolto con l'attuale definizione dell'organico dell'autonomia, ma l'aspetto che a suo tempo aveva maggiormente suscitato la mia perplessità era stato la previsione che le reti fossero "inclusive" e "trasversali", inclusive nel senso di prevedere che tutte le scuole appartenessero a una rete e trasversali nel senso che al suo interno la rete dovesse comprendere scuole di ogni ciclo. Una tale composizione organicamente predeterminata mi sembrava tutt'altro che una valorizzazione dell'autonomia quanto piuttosto uno strumento di decentramento amministrativo, se non proprio un'invasione di campo da parte dell'amministrazione. Questa preoccupazione rimane. Il riferimento ai caratteri d'inclusività e trasversalità non è più esplicito, ma è previsto che tali reti siano promosse dagli Uffici scolastici regionali tra le scuole del medesimo ambito territoriale. Anche se le finalità delle reti qui definite in parte si sovrappongono con quelle previste dal DPR 275/99, evidentemente legiferare su una fattispecie già normata alimenta qualche sospetto.

Voglio, infine, accennare a un ultimo aspetto, direi annoso, quello del riconoscimento del "merito" dei docenti. Mi limiterò a prendere in esame l'evoluzione del "come" s'intenda riconoscere questo merito senza addentrarmi sulla questione delicatissima di "cosa" debba intendersi per merito. Mi limito a osservare in proposito che probabilmente sarebbe più semplice e comunque

fruttuoso accontentarsi di premiare l'impegno, certo più facilmente "misurabile".

Nel documento di settembre l'argomento era inserito nel paragrafo intitolato carriera dei docenti ed era configurato il cosiddetto "sistema degli scatti di competenza", che in buona sostanza prevedeva che lo scatto di anzianità fosse destinato solo a una parte, precisamente i due terzi, dei docenti di ciascuna scuola. Il periodo intercorrente tra uno scatto e l'altro era ridotto a tre anni rispetto ai sei o sette degli attuali gradoni, allineando le scadenze per tutti i docenti. Questo meccanismo fu oggetto di molte critiche, e la consultazione seguita alla presentazione del rapporto governativo diede come esito la propensione dei più verso un "sistema misto", come illustrato in occasione della presentazione a dicembre dei risultati della consultazione.

È discutibile sostenere che quello proposto dal governo non fosse già un "sistema misto", infatti non prevedeva l'abolizione della progressione stipendiale per anzianità, ma solo l'abolizione dell'automatismo della progressione, che rimaneva legata all'anzianità oltre che al merito. Potremmo dire che s'introduceva il criterio del merito nella progressione retributiva di anzianità, ma non erano definite posizioni e correlati livelli di carriera.

Di fatto il sistema è stato abbandonato e la progressione stipendiale automatica per anzianità, peraltro oggetto di ripetuti "congelamenti" in questi anni, non è stata toccata. Il riconoscimento o meglio "valorizzazione" del merito è con la legge 107 demandato al bonus, un'erogazione una tantum assegnata annualmente dal dirigente sulla base dei criteri individuati dal riformato comitato per la valutazione di docenti, modificato nella composizione dalla legge.

A mio avviso questo rappresenta un - ulteriore - arretramento rispetto alla previsione di settembre. Sono un convinto sostenitore, infatti, dell'opportunità di una vera e propria carriera dei docenti, con l'istituzione di distinti livelli retributivi e correlate funzioni. Ritengo che la dinamica di carriera costituisca uno stimolo per superare l'appiattimento non solo retributivo dei docenti. Ritengo oltretutto che la presenza di uno staff qualificato di docenti, con un inquadramento in distinti livelli, costituisca un efficace puntello all'azione del dirigente e anche un bilanciamento costruttivo ai presunti superpoteri del dirigente, promuovendo una condivisione di scelte tra dirigente e docenti e una collegialità effettiva e non assemblearistica.

Di carriera dei docenti tuttavia non si parla proprio, la progressione stipendiale automatica per anzianità è rimasta, la materia è stata ridimensionata e ricondotta al bonus premiale e tuttavia non mancano i mugugni. C'è da chiedersi se n'è valsa la pena...

Nicola Annunziata