La scuola della Costituzione ha bisogno di vera autonomia

Nell'attuale modello aziendalista è del tutto dimenticata la libertà di insegnamento che è il fulcro della scuola costituzionale, libera, laica, indipendente e autonoma. Come se ne può garantire il rispetto?

Pino Turi e Carlo Scognamiglio

2 Dicembre 2021

È tempo di tracciare una linea e sviluppare un bilancio onesto. La riforma dell'Autonomia scolastica avviata nel 1997 ha radicalmente trasformato il profilo culturale e organizzativo dei nostri istituti educativi. Nella scuola i processi sono lenti, e gli effetti di qualsiasi intervento normativo sul vissuto quotidiano e sui processi di apprendimento possono essere misurati solo con lo sguardo ampio e la pazienza dell'attesa. Ma i tempi sono maturi, ed è urgente capire quali guasti sono stati fatti e quali risorse sono state valorizzate in un quarto di secolo di autonomia scolastica. Il personale che ha ormai raggiunto i trent'anni di servizio è perfettamente in grado di cogliere le differenze profonde tra la scuola del secolo scorso e il sistema vigente.

Senza dubbio nell'idea dell'autonomia, a nostro parere mai veramente attuata secondo il suo spirito originario, vivevano molte promesse interessanti: la prospettiva di un superamento dei vincoli didattici dati dai vecchi programmi ministeriali; le possibilità gestionali e curricolari di declinare una parte dell'offerta formativa in base ai bisogni e le sensibilità specifiche del territorio; una serie di responsabilità nuove e non trascurabili fondate sull'autogoverno degli organi collegiali. In astratto, l'autonomia prospettava un'idea di scuola coerente coi valori costituzionali, predisposta inoltre a un elemento aggiuntivo di creatività. Tante le speranze, dunque, ma troppe le insidie dietro l'angolo.

Con l'autonomia finanziaria e didattica, infatti, si è innescato un meccanismo al quale non si è realmente riusciti a porre un adeguato controllo. I governi hanno gettato sulle spalle del personale scolastico una successione inarrestabile di oneri e protocolli da autogestire, quasi sempre a costo zero (anzi sgravando dei compiti originari le istituzioni statuali preposte a supportare la funzione della scuola, scaricando dunque sulle segreterie scolastiche incalcolabili incombenze). Anche perché l'autonomia nella gestione finanziaria, di fatto risolta nell'assegnazione di fondi troppo esigui rispetto alle esigenze reali, ha favorito la nascita di piccole e meschine competizioni all'interno degli istituti, con la complicità della burocrazia ministeriale che non ha mai visto di buon occhio un'autonomia piena delle istituzioni scolastiche, con strutture innovative (regolamento di contabilità e verifica a cura dei revisori dei Conti), ma mai in grado di esprimere programmi non eterodiretti dal ministero. L'idea egualitaria della scuola repubblicana è stata poi soverchiata da un drammatico meccanismo di concorrenza inter-scolastica, basato sul modello del mercato che, come è ovvio, ha trasformato le scuole in enti che non si parlano, ma si contendono le iscrizioni pubblicizzando una pseudo-offerta formativa che trasforma la funzione statutale dell'istruzione in un servizio a domanda individualizzata, prevedendo inoltre macchinosi processi di progettazione per ottenere le risorse economiche (che invece dovrebbero essere più ragionevolmente distribuite in base alle necessità). Il sistema dei bandi applicato anche agli investimenti del PNRR, come si può facilmente prevedere, allargherà

le disuguaglianze che voleva mitigare, visto che chi ha competenza ed esperienze sarà più facilitato, e rafforzerà la dinamica del “progettificio”, a discapito delle attività curriculari.

La dimensione della concorrenza, nel sistema scolastico, presenta risvolti catastrofici. Come se non bastassero le diseguaglianze nell'estrazione sociale degli studenti e dei quartieri delle città, l'abitudine a chiedere e ricevere contributi “volontari” dalle famiglie per migliorare il funzionamento e l'offerta formativa, evidenzia in modo drammatico una tendenza a gerarchizzare in ordine a vere e proprie differenze di classe il sistema dell'istruzione pubblica (senza voler considerare le “sirene” del mercato, sempre pronte a interferire nelle scelte didattico-educative con strumenti omologanti che snaturano la funzione di scuola costituzionale di tutti e per tutti).

Occorre dirlo con chiarezza: le forme di autofinanziamento con i contributi delle famiglie andrebbero vietate. Le scuole non si possono trasformare in gabellieri per la mania di concorrenza e per surrogare i continui tagli all'istruzione. Siamo di fronte al precipitato empirico del neo-liberismo che permea anche il settore educativo, pretendendo di trasformare la scuola in servizio, mentre è una funzione dello Stato. Gli studenti e le famiglie tendono a essere trattati (e a percepirsi) come clienti, dimenticando il compito primario che la Costituzione assegna all'istituzione scolastica: formare dei cittadini consapevoli, in grado di contribuire alla vita sociale, ma anche favorire le pari opportunità, garantendo a tutte e tutti quegli studi formali che aprono la strada alle funzioni dirigenziali del Paese. Invece si vuole trasformare la scuola in un servizio per le imprese che cercano personale specializzato. Una deriva, questa, che i movimenti studenteschi avevano iniziato a denunciare negli anni Novanta, dimostrando di averne intercettato una tendenza economicista molto pericolosa.

Tornando alle tristi pieghe assunte dallo sviluppo dell'autonomia, occorre ricordare che pochi anni fa la legge 107 tentava di attribuire poteri straordinari al Dirigente Scolastico, primo fra tutti l'insidiosa “chiamata diretta”. Si assiste a un salto di qualità che trasforma l'idea dell'autonomia della comunità scolastica, basata su un processo di autogoverno mediante i propri organi (tra cui il DS), all'autonomia del dirigente, che è ben altra cosa. Un meccanismo esplosivo che avrebbe fatto saltare tutti gli equilibri nelle scuole, ma che nasconde un inaccettabile disegno di progressivo indebolimento (e forse superamento) degli organi collegiali. Anche ciò è riconducibile entro l'orbita di una concezione aziendalista dell'autonomia (che avrebbe dovuto conoscere, invece, una maturazione democratica, non manageriale). Alle spalle di tutto ciò sussiste, però, un'interpretazione talvolta autocratica della funzione dirigenziale, frutto in parte delle eccessive responsabilità di tipo giuridico e finanziario in capo al capo d'Istituto, e in parte di una deriva burocratica e tecnocratica dell'intero sistema gestionale negli istituti scolastici. Se c'è un potere eccessivo nelle mani dei DS (e la cosa si sottolinea da più parti), occorre ripensare alcuni aspetti della riforma dell'autonomia garantendo gli adeguati contrappesi negli altri organi della scuola.

In questo modello aziendalista è del tutto dimenticata la libertà di insegnamento che è il fulcro della scuola costituzionale, libera, laica, indipendente e autonoma. Tralascieremo in questa sede ogni digressione sul progetto di “autonomia differenziata”: un'ulteriore degenerazione nel processo di smembramento del sistema della pubblica istruzione.

Per (ri)disegnare la nuova autonomia nel solco della Costituzione bisogna inoltre rispondere a due domande: è realmente tutelata, oggi, la libertà di insegnamento? E come ne si può garantire il rispetto in un sistema piegato alle logiche efficientiste e standardizzate? Una soluzione potrebbe trovarsi nella distinzione tra due figure: un preside eletto dal Collegio, con compiti circoscritti al coordinamento didattico, e un dirigente incaricato di governare l'attività amministrativa e burocratica. Di conseguenza sarebbe necessario rivedere l'Unità dei servizi Generali e di Segreteria, da arricchire con figure appropriate e lasciare alla gestione del Collegio, presieduto da un Preside, tutta l'attività formativa con le conseguenti figure di natura pedagogico-didattica e di ricerca educativa. Si instaurerebbe, così, un confronto su diverse e distinte competenze: l'una di natura politico-elettiva del Collegio e l'altra di carattere gestionale di tipo amministrativo. Compito della contrattazione di istituto dovrebbe essere proprio quello di mediare gli aspetti organizzativi interni e l'allocatione delle risorse del fondo. Ma il DS dovrebbe interloquire con la figura del Preside eletto (quindi politicamente forte). Ecco, un sistema di pesi e contrappesi completato con l'assegnazione al DS della presidenza del Consiglio di Istituto, che sancirebbe la responsabilità di gestione partecipata.

Tra gli aspetti più complessi dell'attuale situazione gestionale nelle scuole, si pone inevitabilmente quello relativo al coordinamento di un'abnorme quantità di oneri organizzativi e para-didattici, che si sono sovrapposti alla naturale dimensione di insegnamento-apprendimento, vero cuore ed essenza della vita scolastica. Ad esempio i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO) – evoluzione dell'alternanza scuola-lavoro – hanno introdotto l'esigenza di mettere a sistema rapporti con enti esterni, tutoraggi individuali o di gruppo, documentazione dettagliata e monitorata, valutazione incrociata, et similia. Un singolo dispositivo normativo, come questo, pone l'esigenza di una figura di coordinamento o una squadra di referenti. Valga lo stesso per le politiche per l'inclusione, segnate da un'importante gestione documentale ed esigenze di supporto ai docenti; così pure per le attività di orientamento (in entrata e in uscita) o per l'organizzazione dei periodi di studio all'estero. Si tratta insomma di una mole sempre crescente di complicazioni didattiche e organizzative, per le quali un organo come il Collegio dei docenti non può fare altro che individuare delle figure di riferimento. Si va a formare dunque, nelle scuole, un gruppo di docenti che possiedono conoscenze aggiuntive e sempre più specialistiche, necessarie al funzionamento della scuola, e di fatto costrette a lavorare a stretto contatto con la dirigenza. E siccome il Collegio dei docenti è un organo molto ampio, e una sua porzione è assai variabile (per via di trasferimenti, supplenze, pensionamenti), non è inconsueto che la dirigenza tenda naturalmente a orientare il Collegio nella scelta di tali figure cruciali, con le quali si troverà poi a dover lavorare in modo sistemico. Alcune figure in particolare, inoltre, come i primi due collaboratori e il referente per l'educazione civica, sono investite da nomina diretta da parte del dirigente (e questo probabilmente è un errore normativo: bisognerebbe invece ripristinarne l'elettività in sede di Collegio). Anche in riferimento a questo quadro articolato, la ripartizione per competenze tra il Preside e il DS potrebbe essere una delle soluzioni utili, per restituire alla scuola la sua originaria vocazione democratica.

Il discorso sul livello di professionalità intermedio (denominato spesso come "middle management") è molto complesso e delicato, perché facilmente equivocabile. L'insidia è in primo luogo nella terminologia adottata. Mutuare il proprio lessico da manuali di organizzazione manageriale (pensiamo ad esempio al sempre più frequente ricorso al termine "stakeholder" o al più recente "mobility manager", che sfiora il ridicolo) non è solo di dubbio gusto e segno di una scelta ideologica aziendalista, ma rappresenta un dispositivo espressivo che gradualmente allontana la scuola italiana da come è stata disegnata storicamente da faticose conquiste studentesche e sindacali, congiuntamente a uno sforzo legislativo di tipo progressista (un concetto che non ha alcun rapporto col "nuovismo", ma che rinvia al valore dell'emancipazione sociale).

Ma a volte si ricorre al lessico corrente per questioni di brevità, e allora occorre definire bene quel che si intende comunicare. Se l'espressione "middle management" è equivoca, forse è meglio abbandonarla, o quanto meno destrutturarla per esplicitarne più correttamente il significato. La parola "management" in inglese significa semplicemente "gestione". Se noi ipotizziamo dunque per la scuola dell'autonomia la necessità di un livello professionale intermedio tra docenti e dirigenti, con potere gerarchico sugli altri dipendenti, siamo completamente fuori strada, perché una gerarchia farebbe di fatto saltare il meccanismo democratico su cui si basa il sistema scolastico italiano, determinato da un sistema di contrappesi tra i diversi organi rappresentativi.

Ma le parole bisogna anche saperle usare. Si prenda ad esempio – nella sanità – il nuovo profilo professionale del "care manager": fa riferimento a un infermiere professionista che al di là dell'assistenza, si propone anche come tutor del paziente e figura di collegamento tra le varie professionalità sanitarie che se ne occupano. La sua managerialità, in questo caso, non ha nulla a che fare con le gerarchie professionali, ma definisce una tipologia di incarico dove maggiori sono le responsabilità e in cui la propria soggettività – anche decisionale – ha necessità di un più ampio spazio d'azione.

L'autogoverno si basa sulla responsabilità professionale distribuita tra figure, appunto "di sistema", che abbiano funzioni diversificate, mai gerarchiche, ma orizzontali, tali da attivare quella programmazione di attività che si esplica nella dimensione individuale e in quella collettiva, e che costituisce la base di una comunità che delibera e non si limita a ratificare scelte già assunte in altri contesti.

Se dunque intendiamo l'esigenza della "gestione" come affidamento di ruoli di coordinamento didattico e supporto organizzativo (perimetrati dalla natura stessa dell'incarico specifico), allora il fatto che debba esistere una gestione articolata dei processi è qualcosa di inevitabile, finché rimaniamo in questo modello di autonomia, e l'attuale sistema di affidamento temporaneo regolato dalla contrattazione d'istituto sembra mostrare troppe debolezze. L'ambiguità contrattuale in cui ci troviamo, per cui il docente che assume anche incarichi di funzionamento non possiede un mansionario preciso, determina purtroppo confusione e lascia ipotizzare una gerarchia che non esiste nel contratto (sebbene surrettiziamente si costituisca nelle relazioni) e che va superata, non incoraggiata, magari attraverso un tanto atteso rinnovo contrattuale degno di questo nome.

Ma come organizzare, dunque, una nuova autonomia che superi questo problema? In primo luogo, molti di tali incarichi organizzativi – spesso ridondanti e basati su un'ansia da prestazione degli istituti scolastici – dovrebbero essere eliminati. Ciò significa che si è preteso di scaricare troppo sulle scuole. Ricordiamoci che se ci si limitasse a fare bene il lavoro d'aula, cioè banalmente a insegnare, invece di disperdere tempo, soldi ed energie in eccessive complicazioni del vissuto scolastico degli studenti, si farebbe una grande opera di neutralizzazione delle disuguaglianze di questo Paese, che è poi uno dei principali compiti che la Costituzione affida al sistema educativo. Naturalmente tali incarichi non possono essere del tutto superati, perché l'evoluzione dei processi formativi richiede alcune competenze specialistiche (non burocratiche). Allora occorre pensare bene, anche da un punto di vista contrattuale, un sistema di esoneri, semi-esoneri e mansioni circoscritte, per dare un profilo chiaro a tali figure. Bisogna uscire dal modello neo-liberista della concorrenza individuale per l'inseguimento di indefiniti traguardi di carriera, molte volte interpretati come acquisizione di un potere effimero, a cui va sostituito un meccanismo retributivo strettissimamente legato a

funzioni chiare, mettendo in agenda la vera scommessa anche sindacale: quella di pagare adeguatamente la funzione fondamentale, cioè quella di insegnare. L'invenzione dei premi e delle carriere è frutto dell'elaborazione di economisti che, non volendo investire adeguate risorse sulla funzione docente, costringono molti insegnanti a cercare un avanzamento di carriera mettendosi a fare un altro mestiere.

L'importante è non perdere dall'orizzonte alcuni valori fondanti delle politiche educative in Italia, che non devono mai essere messi a rischio – come invece lo sono – da un'interpretazione sbagliata dell'autonomia scolastica. E allora è bene ricordare che la scuola è aperta a tutti, che tutti i capaci e meritevoli – anche se privi di mezzi – devono poter raggiungere i più alti livelli di istruzione, e che l'arte e la scienza sono libere, come libero ne è l'insegnamento. Ogni volta che vediamo mettere in crisi questi solidi confini, dobbiamo avere il coraggio di fermare il gioco e capire dove stiamo andando.