

Testo della relazione della professoressa Anna Maria Poggi, docente di Diritto Costituzionale e Diritto Pubblico presso l'Università di Torino. al convegno Uil Scuola di Bari

Siamo in un periodo confuso: si è smarrita la bussola dell'autonomia

Man mano che i diversi Governi procedono all'attuazione della Buona Scuola, attraverso le deleghe, ma ancor prima attraverso leggi finanziarie e di stabilizzazione, diventa sempre più chiaro come la legge sulla Buona Scuola stia deviando pesantemente dal modello di scuola dell'autonomia prevista in origine. Ci sono, infatti, almeno quattro aspetti che evidenziano questo spostamento di baricentro.

- ***La legge 107 sovrappone (meglio confonde) l'autonomia dei D.S. con l'autonomia della scuola***
- ***La legge 107 indirizza dirigisticamente il PTOF***
- ***Rende confusa la governance interna***
- ***Interpreta il senso della comunità scolastica in senso inverso rispetto alla sua caratteristica di autonomia funzionale***

La legge 107 sovrappone (meglio confonde) l'autonomia dei D.S. con l'autonomia della scuola

Questa operazione di sovrapposizione è evidente, al di là delle formule letterarie contenute nella legge, e viene da lontano.

Da un punto di vista «formale», in realtà, qualcuno sostiene che ciò non è vero, in quanto la definizione dei poteri del D.S. contenuta nella legge (comma 78) assomiglia molto alla definizione che ne viene data nell'art. 25 del d.lgsvo 165 del 2001.

Ed infatti il punto è proprio qui: già con quel decreto legislativo si intraprendeva una strada peculiare e cioè con esso il D.S. assumeva marcatamente una duplicità di funzioni assai accentuata (leader educativo e responsabile dell'organizzazione) e assai lontana da quella di prevalenza di leader educativo. Già nel 2001, in sostanza, vi era una torsione del modello di autonomia attraverso l'accentuazione del ruolo burocratico del D.S. Questa è una vera e propria torsione perché il D.S. NON DEVE governare l'autonomia o peggio indirizzarla e dirigerla, bensì deve svilupparla, deve far sì che la SCUOLA TUTTA cresca nella sua percezione dell'autonomia. Ma per far ciò la strada sbagliata è quella di accentuare (e di caricare sempre di più) la parte burocratica del ruolo del D.S.: così non si fa crescere l'autonomia della scuola, ma solo il suo "potere" o la sua "responsabilità" personale.

Concludendo quel percorso oggi il D.S. che emerge dalla legge 107 è quasi solo piegato sulla gestione amministrativa. E' divenuto (o meglio la legge 107 cerca di farlo diventare) un burocrate, fungibile con qualunque altro funzionario apicale della P.A.

Ciò in fondo è confermato dall'idea del ruolo "unico" della dirigenza statale: ogni dirigente è mobile su qualunque profilo. Insomma il vero fulcro della dirigenza scolastica e cioè la leadership educativa viene sovrastata dal profilo burocratico e manageriale della funzione.

Ma in fondo è anche la logica di tutti gli adempimenti richiesti dall'ultima direttiva (la n. 36) sulla valutazione: un burocrate che compila moduli e che mette crocette su campi pre-compilati dal Ministero: campi pre-compilati che a loro volta individuano azioni che secondo il Ministero riempirebbero di significato il ruolo del D.S. e di conseguenza della scuola. Pensate all'All. 3 in cui si indicano le "Azioni esemplificative del D.S. con riferimento alle aree e agli obiettivi di processo del RAV" Quelle Azioni sono una sorta di suggerimento dall'alto di come costruire il curricolo e l'offerta formativa: tutto ciò che dovrebbe costituire il "core" il significato profondo dell'autonomia diventa terreno di suggerimenti ministeriali che sfociano nella compilazione di quintali di moduli...

Senza parlare del numero di Azioni esemplificative suggerite: 150! Ma possiamo stare tranquilli, perché nell'introduzione si precisa che non sono "atti dovuti": peccato però che potrebbero entrare a far parte della valutazione, preconstituendo una modalità di attuare l'autonomia perversa e inconcludente. Perversa perché perverte, appunto, lo spirito originario, Inconcludente perché come è noto quando si danno troppi compiti non se ne fa nessuno veramente.

Insomma...

Tutte le funzioni attribuite dalla 107 al D.S. paiono ruotare su questa idea burocratica del D.S.: i 5 punti riportati dal comma 93 costituiscono una concatenazione di compiti attribuiti ad una funzione "apicale" di una organizzazione burocratica: competenze gestionali e organizzative (che hanno un peso assolutamente preponderante nella valutazione; valorizzazione del merito dei docenti; contributo al miglioramento dei processi valutativi e direzione "unitaria" della scuola. A sua volta questa funzione apicale (il D.S.) riceve da un'altra figura apicale (il Direttore regionale) indirizzi (ovviamente rigorosamente con atti amministrativi) e, così di seguito.

Con almeno tre pesanti effetti negativi:

- a. Attribuzione di responsabilità "improprie" (edilizia; disabilita....tutti compiti degli enti locali) rispetto allo sviluppo dell'autonomia delle scuole;
- b. Valutazione (anche economica) rispetto a compiti impropri;
- c. La valutazione annuale è asimmetrica rispetto agli obiettivi (triennali) ma risponde alla logica della filiera di comando e di controllo del Ministero
- d. La definizione del ruolo dei dirigenti avviene surrettiziamente attraverso questi meccanismi e non attraverso la contrattazione collettiva, sua sede naturale. Ma su ciò si tornerà.

Ora nessuno nega il ruolo fondamentale del D.S nella direzione di una scuola: ma qui **non si tratta di aumentare qualche potere, bensì di mutare il modello concettuale di scuola**: da scuola autonoma ad autonomia del DS nelle decisioni fondamentali.

E del resto gli Obiettivi nazionali del periodo 2016-2019 mettono al primo posto la direzione "unitaria" della scuola e non l'autonomia!

La legge 107 indirizza dirigisticamente il PTOF

Altro aspetto di pesante condizionamento dell'autonomia riguarda il POF.

Pensate solo per un momento all'elenco di art. 1 comma 3 della legge 107 alle lettere a,b,c, d, e f: tutte cose bellissime ma che ogni scuola dovrebbe far proprie a "valle" di un percorso di costruzione del proprio ed esclusivo PTOF e non trovarsele a "monte" come scelte pressoché obbligate. Insomma i contenuti del POF sono decisi dalla legge!

Ma dov'è finita l'autonomia progettuale così limpidamente definita nel d.p.r 275:

"Il Piano è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.

2. Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale a norma dell'articolo 8 e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa. Esso comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, e valorizza le corrispondenti professionalità.

C'è poi una questione di fondo: ma perché le scuole dovrebbero essere obbligate a farsi carico di tutti i temi enunciati nella legge 107: dalla musica alla sicurezza, in estrema sintesi. Ma dove stanno le altre responsabilità? Famiglia, enti territoriali.....

Ricordo per inciso che la legge n. 59/1997 e il d.lgs 112/1998 (che non mi risulta siano stati abrogati dalla legge 107) prefiguravano un modello opposto:

- le scuole come il centro pulsante della programmazione didattica
- gli enti territoriali come responsabili di tutte le funzioni strumentali a quella didattica (sostegno all'handicap, sicurezza, edilizia, diritto allo studio, educazione degli adulti.....)

Quindi PTOF eterodiretto dal "centro" (legge 107); con l'aggravante che il meccanismo della chiamata diretta non è stato correlato all'esigenza dell'organico dell'autonomia.

Ma è inutile che spieghi a voi quanto e come il meccanismo non funziona e quanto e come sia asimmetrico rispetto all'esigenze dell'organico dell'autonomia.

Rende confusa la governance interna

Non delinea un quadro chiaro delle funzioni degli altri soggetti istituzionali: Consiglio di istituto e Collegio dei docenti in primo luogo.

Non è assolutamente chiaro quale sia il «baricentro»: anzi le norme sono contraddittorie: il Consiglio di istituto approva il POF; ma lo stesso POF dovrebbe condensare il «core» dell'attività didattica complessiva e dunque dovrebbe vedere una primazia del Collegio docenti (tipo: il Consiglio di istituto dovrebbe solo poter interagire ma non aver il potere «conclusivo». Ancora il Collegio docenti si attiene agli indirizzi del D.S.

Interpreta il senso della comunità scolastica in senso inverso rispetto alla sua caratteristica di autonomia funzionale

Il concetto di istituzione scolastica come autonomia funzionale, come noto, nasce con la legge n. 59 del 1997 e con il d.p.R. 275 del 1999 per indicare il superamento delle scuole come "organi" dello Stato e in particolare del Ministero della pubblica istruzione.

Autonomia funzionale non politica, poiché questa è sola caratteristica degli enti democraticamente eletti dalla generalità della popolazione.

Autonomia funzionale è dunque:

- a. un'autonomia che non è completamente libera nel fine, ma è funzionale al raggiungimento degli obiettivi costituzionali (l'eguaglianza, il diritto allo studio, l'accesso al sistema di istruzione....);
- b. un'autonomia dallo Stato
- c. un'autonomia dalle Regioni e dagli altri enti territoriali
- d. e ciò è possibile perché questa autonomia ha un "soggetto": la comunità scolastica.



In fondo con la legge 59 si porta a compimento quel percorso iniziato con il d.p.R 416 del 1974 che segna il primo passaggio dalla scuola come struttura verticistica a orizzontale in cui l'organizzazione e il funzionamento, sul piano didattico e amministrativo, sono affidati ad "organi a carattere democratico e collegiale".

Ricordiamo tutti la bella definizione con cui si apriva il d.p.R 416: La scuola come comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica.

E che ritroviamo sia nella legge n. 59 che mutando il termine scuola in istituzione scolastica in fondo recupera quella dimensione di istituzione sociale che è l'anima della scuola, il suo essere non un ufficio creato per legge ma una comunità e una comunità di "relazioni".

Ecco perché lo stesso d.p.r 275 prevede che "Ogni istituzione scolastica predispone, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa.....Il Piano dell'offerta formativa è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti. Il Piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto."

L'essere un'autonomia funzionale in quanto dotata di un "soggetto" (una comunità di riferimento: personale, studenti, famiglie) caratterizza le autonomie funzionali (università e camere) e le distingue sia dagli enti politici ma soprattutto dagli enti pubblici dello Stato: L'INPS, l'INVALSI, etc sono enti pubblici (e taluni si occupano anche di scuola) ma non hanno una comunità di riferimento).

Ma questo non è successo solo in Italia: le riforme che negli anni 80 caratterizzano quasi tutti i paesi europei (dell'allora Europa, si intende) si inseriscono tutte nella tematica della democrazia partecipativa: la scuola come comunità aperta nei confronti della comunità più vasta di cui è parte: così in Spagna la LODE mira principalmente a istituire l'autonomia come mezzo di partecipazione democratica; in Francia nel 1985 l'autonomia apre la scuola al territorio e lo stesso in Portogallo alla fine degli anni Ottanta. Ed anzi in tali contesti si sta molto attenti a distinguere adeguatamente "l'autonomia scolastica come governo della scuola", dall'"autonomia come management della scuola".

Ed è la prima ad essere considerata come vera autonomia e proprio perciò si discute e si dibatte sull'opportunità della prevalenza dei docenti negli organi collegiali.

La funzionalità dell'autonomia vien man mano finalizzata al miglioramento della qualità dell'istruzione: è questo il fine per cui l'autonomia è pensata (Germania, Lussemburgo, Portogallo, repubblica Ceca....)

Nonostante gli sforzi, tuttavia, l'autonomia in Europa (non solo in Italia) rimane caratterizzata da un processo di attuazione top down in una sorta di "imposizione" dell'autonomia alle scuole (pensiamo solo alla legge sulla Buona scuola che impone i contenuti del POF).

Questa caratteristica discendente dei processi politici di attuazione dell'autonomia è confermata dall'assenza di un ruolo attivo svolto dal personale (e di quello non docente in particolare).

Tenuto conto delle libertà in gioco ci si sarebbe potuto e dovuto aspettare che alle varie associazioni (sindacali e non) del personale fosse attribuito un ruolo "propulsore" dell'autonomia. Ma così non è stato e non è: le consultazioni, infatti, quando ci sono state sono state sui testi già predisposti dai Governi e mai sulle richieste direttamente provenienti dal mondo della scuola.

Questo è una sorta di ossimoro perché l'autonomia non può essere imposta per legge: può essere istituita per legge, ma una volta istituita se è vera autonomia la sua attuazione dipende prevalentemente dal soggetto cui è attribuita che partecipa attivamente alla formazione del suo contenuto.



Ciò da noi sarebbe dovuto avvenire a maggior ragione dopo il 2001 e cioè dopo la costituzionalizzazione dell'autonomia: art. 117!

In realtà ad essere sinceri in Italia, nel 1997, subito dopo l'entrata in vigore della legge 59 fu fatta una consultazione, ma la richiesta di autonomia provenne quasi interamente dai D.S.

In ogni caso quello che emerge è chiaro: se vogliamo ridare fiato all'autonomia è da quel soggetto "comunitario" che dobbiamo partire nella sua interpretazione autentica e più adeguata.

Per arrivare così al tema del Convegno di oggi, dobbiamo cominciare ad affermare in maniera decisa che il personale amministrativo non può, come è ora, essere marginalizzato dalle decisioni che riguardano la scuola, in quanto parte fondamentale di quel soggetto comunitario.

La legge 107/2015, per raggiungere gli obiettivi dichiarati (realizzare una scuola aperta, garantire il diritto allo studio, rendere efficiente ed efficace il servizio scolastico, migliorare l'utilizzo delle risorse e delle strutture, aprire la comunità scolastica al territorio), indica la dotazione organica dell'autonomia facendo riferimento a tutto l'organico esistente, senza distinzione tra docenti e Ata, con la differenza però, che mentre per il personale docente è stata incrementata la dotazione organica complessiva tramite l'organico potenziato, per contro per il personale Ata, si sono tagliati i posti e non è stato istituito un organico funzionale.

Si è compiuta, dunque, una disparità di trattamento tra queste due componenti scolastiche che è contraria al concetto di comunità scolastica.

Anche il Piano triennale dell'offerta formativa introdotto dalla legge 107/2015, impone d'indicare il fabbisogno "aggiuntivo" di personale Ata, altrimenti le scuole si ritroveranno con maggiori attività e poco personale, a dimostrazione dell'incoerenza della legge che se, da un lato incrementa le attività e le prestazioni da svolgere (reti di scuole, Piano Nazionale Scuola Digitale, ampliamento del tempo scuola, anche nei periodi di sospensione dell'attività didattica, etc...), dall'altro, dopo i tagli di organico e le restrizioni alle sostituzioni, non prevede stabilizzazioni, né organico funzionale.

L'offerta formativa nella scuola dell'autonomia non riguarda solo la didattica ma coinvolge e chiama in causa l'organizzazione complessiva della scuola e tutte le componenti dell'istituto. Perciò occorre che il personale ATA partecipi a pieno titolo nel Consiglio di istituto e nello specifico nei momenti in cui si decide in merito all'organizzazione della scuola: Commissioni PTOF, handicap, sicurezza, viaggi di istruzione....

Il personale ATA, infatti, svolge una funzione specifica non solo più con riguardo all'amministrazione, bensì a supporto della didattica e, soprattutto a un livello di relazionalità con gli studenti raro ed unico.

Ed anzi la complessità di "inclusione" (sociale, migratoria, economica) della nostra società trova nella scuola una specie di sportello unico: le prime inclusioni (o non inclusioni) si consumano proprio a scuola e sempre più al livello iniziale, a partire dalla materna.

Ciò rende indispensabile fortificare e valorizzare tutte le professionalità della scuola: l'integrazione non la fa solo più il docente in aula, ma inizia dal momento stesso dell'accoglienza fisica nella scuola ad opera dei collaboratori scolastici.

Ed anzi molto spesso sono le "zone franche" dalla didattica quelle in cui si può realizzare o non realizzare l'inclusione: il caso dell'handicap è emblematico.



Tutto ciò non può farsi per legge o solo per legge:

1. Certo sarebbe opportuno che il T.U. (se mai vedrà la luce) riprendesse la dizione di comunità scolastica in analogia a quanto hanno fatto taluni statuti di grandi Università
2. Ma è soprattutto nella contrattazione collettiva che ciò deve avvenire: è cioè nel contratto collettivo nazionale e nella contrattazione decentrata (attraverso le RSU) che deve prendere “forma” e “sostanza” l’idea di una comunità scolastica “complessiva” che elabora e si fa carico collegialmente del Piano dell’offerta formativa. Proprio perciò l’intera materia dell’organizzazione del lavoro, soprattutto alla luce della gestione dell’organico potenziato introdotta dalla legge 107;
3. In questo contesto è il Contratto la sede più adatta a trattare e regolare i processi di formazione del personale, di innovazione organizzativa e didattica inscindibilmente legati alla dimensione collegiale della scuola