

La dirigenza scolastica negata?

L'autonomia scolastica nel DPR 275/'99

La strada della dirigenza scolastica è in salita fin dalla sua prima definizione normativa collegata all'autonomia scolastica e alle misure di dimensionamento delle scuole.

La Legge n. 59/97 all'art.21 assegna l'autonomia alle nascenti istituzioni scolastiche nelle quali la nuova figura dirigente, definita dal D.lg. n. 59/98, è collocata nell'autonomia con il DPR n. 275/99. Nello specifico le suddette norme prevedono che il D.S. rappresenti la scuola, anche legalmente nella stipula di contratti e convenzioni, gestisca le risorse finanziarie ed assuma la titolarità dei rapporti sindacali presso l'istituzione scolastica.

Assieme a questi compiti s'individuano quelli inerenti la promozione dell'ampliamento della offerta formativa con il collegio docenti, in capo al quale c'è la programmazione educativa e didattica. Il cambiamento è epocale in un sistema che prima era governato gerarchicamente, sul piano amministrativo e dalle procedure, e che aveva sostanzialmente un solo riferimento nei programmi, nelle scadenze e nei limitati adempimenti.

Si passa da un sistema immutabile, governato con le circolari e con una mansione esecutiva del preside, a un soggetto dotato di responsabilità e quindi di autonomia funzionale con la collocazione di questa ultima nell'area dei poteri pubblici locali ("parte costitutiva" come ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 477 del 2000).

Tale collocazione evidenzia la natura delle Istituzioni Scolastiche quali organizzazioni finalizzate all'assolvimento di attività di rilievo pubblico ed eventualmente anche all'esercizio di funzioni e compiti amministrativi in sede locale, in un contesto di coordinazione con l'azione degli enti territoriali.

Il ministero allora retto dal dinamico ministro Luigi Berlinguer comprende la necessità di completare il disegno riformatore con la modifica delle vecchie norme sugli organi collegiali risalenti agli anni 1973 - 1974 in epoche dove la visione di scuola risentiva di una temperie politica e sociale diversa da quella presente alle soglie del duemila.

La riforma degli organi di partecipazione, che in qualche modo sono ambiti di potere decisionale, richiede però un percorso parlamentare nel quale emergono le difficoltà a costruire un accordo sul tema per le divergenze politico ideologiche che toccano temi sensibili come quello della scuola.

Nei fatti in quegli anni la dirigenza si colloca in un profilo sottodimensionato e incompiuto.

Accetta con una certa rassegnazione la debolezza degli strumenti a disposizione di fronte al fallimento del progetto di autonomia scolastica, alla sempre più opaca e burocratica collegialità.

Nessuna evoluzione anche degli strumenti disciplinari nei confronti del personale docente.

Per questa via il potenziale dell'autonomia scolastica lentamente declina giustificandosi dietro la facile constatazione delle risorse inadeguate, della mancanza di norme chiare per la formazione dei docenti.

Il fallimento dell'autonomia scolastica

In questi anni alcune criticità appaiono evidenti, e sono le stesse che ancora oggi ci portiamo come problemi irrisolti:

- a) La più importante riforma della scuola, l'autonomia scolastica, è sconosciuta e inapplicata. Resistenze e ostilità vengono dai sindacati che preferiscono la scuola centralistica che offre loro, attraverso luoghi di contrattazione nazionali o regionali/provinciali, l'esercizio di un potere condiviso con la burocrazia ministeriale che ne ha alimentata la forza contrattuale, e anche economica.
- b) E' osteggiata in generale dai collegi docenti nei quali una minoranza attiva e operosa ha quasi ovunque avuto l'opposizione di una minoranza ostile, alla quale la maggioranza silenziosa dei collegi docenti ha dato manforte, evitando così di assumere reali responsabilità e di attivare

concreti cambiamenti.

- c) Evidentemente anche il "mitico territorio" (istituzioni pubbliche, soggetti economici e altro) ha continuato a vedere le scuole come terminali del Ministero dell'istruzione.

In questa situazione, anche ammettendo limiti nell'azione dirigenziale, poco poteva il dirigente scolastico nell'utilizzare le opportunità dell'autonomia per introdurre cambiamenti nella scuola. La flessibilità organizzativa e quella curricolare, anche in assenza dell'organico funzionale e nei limiti della stessa rigidità dell'organico, poteva consentire azioni e cambiamenti che avrebbero almeno avviato quel processo di innovazione per portare la scuola molto più avanti, arricchendola di un repertorio di esperienze e buone pratiche reali.

Di fronte al ritardo del processo di riforma del sistema di poteri nella scuola il ruolo del dirigente viene ad essere descritto in termini di leadership culturale e pedagogica: una visione ambigua e di comodo, di fronte alla inadeguatezza normativa su ruoli, responsabilità e poteri.

Pertanto l'azione di decentramento amministrativo che ha visto la sua stagione più forte con la modifica del titolo V della costituzione articolo 117/2001 colloca il dirigente, per effetto dell'autonomia attribuita alle scuole, in una posizione di sostituto dello Stato, in una logica di sussidiarietà, nei compiti di gestione del servizio scolastico e di rapporti con il territorio mediante strumenti giuridici di natura contrattuale.

La Pubblica amministrazione e la dirigenza scolastica nel DL 165/2001

La legge 165/2001 è in continuità con la riforma del pubblico impiego del DL 29/1993 e consolida l'introduzione di norme di natura privatistica nell'ambito del pubblico impiego, nella dimensione territoriale.

L'intento di razionalizzare nel senso della efficienza il sistema pubblico parte dalla dirigenza e dalle responsabilità dei dirigenti degli uffici rafforzando e meglio definendone le competenze e le responsabilità.

L'attribuzione con l'art. 25 del DL 165 di inequivocabili poteri nell'ambito della organizzazione del servizio, da intendersi nella scuola, in materia di assegnazione di docenti alle classi, orario ed organizzazione, gestione delle risorse.

La successiva DL 150/2010 affronta due aspetti: il giusto peso della contrattazione ripristinando la prevalenza della legge e la sua intangibilità rispetto al contratto e rafforzando il ruolo dirigenziale rispetto al DL 165/2001.

Si tratta evidentemente di competenze di natura dirigenziale generale che hanno la loro indubbia efficacia nella gestione di servizi a forte carattere proceduralizzato e di organizzazione dove la competenza del dirigente nelle scelte organizzative riassume tutti i poteri reali.

Non così nella scuola nella quale i principi di collegialità precedente alle evoluzioni normative degli anni '90/2000 e il principio di libertà d'insegnamento richiedono la definizione di strumenti identificati con chiarezza, in grado di consentire davvero la reale responsabilità del ruolo dirigenziale nel contesto peculiare della scuola (garante della qualità dell'insegnamento, il diritto all'apprendimento, la libertà di scelta educativa).

I limiti connessi alla dirigenza scolastica sono derivanti dal rapporto asimmetrico esistente fra il dirigente e il personale preposto all'erogazione dei servizi nelle P.A. e nella scuola.

Il caso della scuola ha un'evidente peculiarità.

La legge 107/2015 e il "preside/sceriffo"

La legge 107/2015 in permanenza dei decreti dei DD del 1974 e del TU 297 /'94 si apre al completamento del quadro di responsabilità appuntandosi su due ambiti di assoluto valore strategico: la programmazione dell'offerta formativa, le risorse umane e la valutazione docenti nella forma del solo merito.

La dura reazione sindacale e la diffidenza dei docenti verso la dirigenza scolastica alimentano le caricature ingenerose e cariche di ostilità nell'invenzione della maschera del "preside sceriffo".

Con la legge 107/2015 le responsabilità del dirigente scolastico sono collegate con più forza

all'offerta formativa poiché essa è orientata dall'atto di indirizzo emanato dal dirigente. La legge sposta la sua approvazione in consiglio d'istituto collocando nel collegio docenti l'elaborazione su binari che il dirigente potrà predisporre.

E' evidente che le condizioni cambiano e il potere d'interdizione eventuale e di chiusura verso l'autonomia e l'innovazione del collegio docenti non sarebbe più possibile, di fronte ad un'azione decisa e chiara del dirigente.

In quest' aspetto molto strategico la responsabilità del dirigente è forte. Implica la messa in gioco di una competenza che si rafforza nell'organico potenziato e con un elemento, di modesta rilevanza sui numeri complessivi, ma non trascurabile nella sua valenza, che è la chiamata diretta e un ruolo nel riconoscimento del merito (bonus docenti).

Insomma nel complesso il ruolo del dirigente, pur restando fondamentalmente definito dall'art. 25 del 165/2001, è investito di una dimensione di ruolo e di poteri aggiuntivi che da un lato ne potenziano la figura dall'altro non lo completa in modo soddisfacente.

Servirebbe superare definitivamente uno dei miti del '68, simulacro di un mondo lontano e del tutto incomprensibile per la generazione attuale e futura, di dirigenti e docenti.

Una malintesa collegialità continua ancora oggi ad agire come riparo delle responsabilità insite nella funzione docente, a occultare le ragioni degli insuccessi formativi (dalla dispersione scolastica al debole obbligo formativo) a non consentire, nei fatti e nel merito, nessuna autentica valutazione degli insegnanti, nemmeno nelle situazioni più gravi e intollerabili d'incapacità didattica e sostanziale irresponsabilità nella funzione docente.

L'intero apparato dei decreti delegati dovrebbe essere semplicemente abrogato, unitamente all'adeguamento del testo unico 297/1994 in tutte le parti contraddittorie con le modifiche più recenti. Si tratterebbe cioè di varare il Consiglio dell'Autonomia, il consolidamento degli ambiti territoriali e affidare alle scuole in attuazione delle norme degli anni '90 attraverso lo strumento dello statuto (legge 142/'90) con il quale la scuola potrà regolamentarsi statutariamente (in analogia ai comuni).

Un preciso equilibrio di poteri e responsabilità implicherebbe la piena valutazione dell'operato in chiave pubblica. La valutazione del dirigente tende, infatti, a essere spostata sulle azioni attuate piuttosto che su una valutazione effettiva degli esiti in base agli obiettivi assegnati dal contratto e in base al Rapporto di autovalutazione e ai piani di miglioramento.

La ragione di un approccio sostanzialmente ambiguo (la valutazione vera si fa soprattutto sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi) sta nell'evidenza dello scarto esistente fra le responsabilità assegnate al dirigente scolastico e i poteri di cui dispone.

La valutazione del dirigente scolastico limita alla simulazione per l'anno incorso ha comunque pur avendo un'incidenza sulla retribuzione assume le caratteristiche di una azione limitata e sostanzialmente debole.

Pericolosamente in mezzo al guado

Con il nuovo Governo s'intensifica la pressione sindacale che mette in una difficile posizione i dirigenti scolastici: tra il malessere di trovarsi al centro di adempimenti in costante aumento, tra sfide culturali (alternanza scuola lavoro, ambiti territoriali, formazione docente, organici funzionali ...) e attese del territorio.

Siamo al punto più critico di attuazione della legge 107/2015.

Alle maggiori responsabilità si aggiunge anche il peso della crescente sensibilità, a volte poco collaborativa, delle famiglie per le quali la conflittualità è spesso assunta come stile di relazione. Eppure la chiamata verso il cambiamento e le riforme della scuola è di oggi e non si può rinviare. In tutta evidenza alla dirigenza scolastica in questi anni è stato chiesto un impegno fortissimo, sono state affidate ai dirigenti i compiti più delicati delle riforme introdotte, di gestire le contraddizioni e le delle stratificazioni normative, il tutto nell'ostilità diffusa e con una sostanziale penalizzazione stipendiarle che si aggiunge alla sperequazione nel rapporto carichi di lavoro e retribuzione rispetto a tutta la dirigenza pubblica.

Sotto la spinta sindacale, tesa a rioccupare gli antichi spazi di contrattazione, è stata ridimensionata la chiamata diretta per competenza e smentito, già un anno dopo, il vincolo della triennialità (alla faccia dei diritti degli studenti e della programmazione della offerta formativa!). L'ultima "trovata" di sottoporre la chiamata diretta per competenza del dirigente scolastico (legge 107/15 comma ... in coerenza con l'attuazione del piano dell'offerta formativa; una funzione peraltro esercitata su numeri esigui è già ampiamente circoscritta: è sempre il docente che decide) sotto il controllo di criteri da deliberare nel collegio docenti, un organo cioè definito nelle sue funzioni nel "preistorico" 1974, non poteva meglio umiliare la funzione dirigenziale. E' evidente che questa resa (in aperto contrasto con la legge 107/2015) porterà a trasferire l'ennesimo appesantimento burocratico sulle scuole o a introdurre elementi di conflittualità fra la funzione del dirigente ed un eventuale collegio, spinto ad assecondare azioni sindacali esterne, o, qualora i dirigenti decidono di non avvalersene, a preparare la cancellazione la norma per il suo disuso.

Al dirigente si chiede responsabilità, impegno e comprensione dei momenti difficili ma la considerazione verso gli stessi è come se si ignorasse che, senza una dirigenza coinvolta e rispettata, le scuole potranno archiviare qualunque richiesta di cambiamento fra gli eventi burocratici ed inutili.

Il malessere, la fatica senza un orizzonte, emergono nelle parole e nei segnali sempre più diffusi anche sui social.

Fra i contadini del Polesine, verso la fine dell'800, correva la parola "la boje"; la frase secondo le fonti era "la boje e de boto la va fora", significava che la pentola con i fagioli bolliva e, per il contenuto della stessa, poteva facilmente traboccare: metafora e richiamo alla rivolta che stava per cominciare. Con prudenza, e i dovuti riguardi per persone e contesti attuali, allo scrivente sembra di poter rappresentare l'attuale momento con la stessa lontana parola d'ordine.

Giorgio Siena

Dirigente scolastico

Presidente di Organizzazione Didattica