

# La valorizzazione del merito del personale docente

a confronto col principio della “libertà di insegnamento”

Avv. Gianluca Dradi - Dirigente Scolastico

## PREMESSA

Una delle principali novità introdotte dalla L. 107/2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione) è costituita dal sistema di “valorizzazione del merito del personale docente”, disciplinato ai commi 126 e seguenti dell’art. 1 della legge.

Tale valorizzazione avverrà attraverso l’erogazione annuale di un bonus economico, avente natura di retribuzione accessoria, attingendo da un apposito fondo statale di 200 milioni di euro, che sarà istituito a decorrere dal 2016, e ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche con decreto ministeriale.

Detto bonus verrà assegnato dal dirigente scolastico sulla base di una motivata valutazione che dovrà essere coerente con i criteri che saranno individuati dal comitato per la valutazione del servizio.

Il nuovo Comitato di Valutazione sarà composto da 7 persone: il dirigente scolastico, che lo presiede; un soggetto esterno individuato dall’Ufficio Scolastico Regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici; tre docenti della scuola (di cui 2 scelti dal Collegio Docenti ed 1 dal Consiglio di Istituto); due rappresentanti dei genitori, nel primo ciclo di istruzione, o un rappresentante dei genitori ed un rappresentante degli studenti, nel secondo ciclo di istruzione.

Con riferimento alla specifica funzione della valorizzazione del merito, il Comitato deve individuare i criteri per la valorizzazione dei docenti, come recita il comma 129, sulla base:

*“a) della qualità dell’insegnamento e del contributo al miglioramento dell’istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti;*

*b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell’innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;*

*c) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.”*

Per il primo triennio le istituzioni scolastiche sono lasciate libere (o forse sarebbe meglio dire, sole) nella sperimentazione del sistema e solo nel 2018 gli USR invieranno

una relazione al MIUR sui criteri adottati per il riconoscimento del merito, ed il MIUR predisporrà apposite linee guida.

Come noto, il percorso di approvazione della legge è stato piuttosto sofferto e duramente contrastato dalle organizzazioni sindacali e da buona parte del mondo della scuola.

Con specifico riferimento alla valutazione del “merito” dei docenti, una delle principali obiezioni è che tale strumento rischia di contrastare con il principio costituzionale della “libertà di insegnamento”.

## COME CONCILIARE L'ESIGENZA DI VALUTARE CON LA LIBERTA' DI INSEGNAMENTO

In questo articolo si cercherà di affrontare tale questione, anche attraverso l'esame comparativo del sistema adottato per la valutazione della professionalità dei magistrati. Il paragone con detta categoria professionale appare pertinente perché la loro attività è “protetta” dai principi costituzionali di indipendenza e autonomia: i magistrati, infatti, sono “soggetti soltanto alla legge” (art. 101 Cost.) e non esistono rapporti gerarchici, distinguendosi tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 107 Cost.).

Ma prima ancora occorre illustrare il significato della “libertà di insegnamento”.

Come già evidenziato in un numero precedente di questa rivista (n. 12/2014), il riconoscimento della libertà di insegnamento appare strumentale alla realizzazione dell'attività di istruzione e pertanto è posto a tutela della funzione docente, non della soggettività del singolo.

Infatti, se il comma primo dell'art. 1 del D.Lgs. 297/1994 garantisce l'autonomia didattica e la libera espressione culturale del docente, il comma successivo aggiunge che *“l'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni”*.

L'autonomia didattica, dunque, viene riconosciuta al docente, ma con il limite rappresentato dalla necessità di conformarsi ad una finalità, che è quella della formazione il che implica innanzitutto la scientificità del suo contenuto e l'efficacia della sua azione.

L'insegnamento non è una semplice concretizzazione della “manifestazione del pensiero” riconosciuta come diritto dei singoli, ma ha una particolare caratteristica, quale si può desumere dall'art. 395 D.Lgs. 297/94: *“la funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità.”*

Pertanto l'autonomia didattica del singolo dovrà fondarsi, come avviene per altre professioni, sulle cosiddette *leges artis*, cioè sulle regole tecniche condivise dalla comunità di appartenenza, in grado di garantire che l'attività del singolo sia idonea a raggiungere il fine formativo che le è proprio.

In tale ottica è pertanto chiaro che il principio della libertà di insegnamento sta a significare non che il singolo docente è libero di fare ciò che vuole, ma che l'attività di

insegnamento non può essere sottoposta ad altri limiti che non siano quelli che la comunità professionale si dà, al fine di rendere l'attività stessa idonea al perseguimento dello scopo che la contraddistingue.

Nella scuola è la comunità professionale che elabora la propria identità, non il singolo, la cui libertà di espressione didattica e metodologica può trovare nel POF, elaborato collegialmente, il suo riconoscimento, come si ricava dal comma 2 dell'art. 3 DPR 275/1999 laddove si afferma che il POF *“comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari”*.

Il CCNL, infatti, prevede che *“In attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, attraverso processi di confronto ritenuti più utili e idonei, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico-didattici, il piano dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio- economico di riferimento, anche al fine del raggiungimento di condivisi obiettivi qualitativi di apprendimento in ciascuna classe e nelle diverse discipline.”* (art. 26 comma 3).

In questa prospettiva trova quindi soluzione il delicato rapporto tra libertà del singolo docente dentro la scuola e il dovere dello Stato di assicurare un adeguato servizio di istruzione (quale si ricava dagli artt. 33 e 34 Cost.), che può certamente contemplare la necessità di una puntuale valutazione dell'operato del singolo docente.

Similmente, appunto, a quanto accade nel settore della magistratura, dove a partire dal 2007 (con riforma dell'art. 11 del D.Lgs. 160/2006) è stato istituito un complesso sistema di valutazione della professionalità.

La norma prevede che ogni quattro anni tutti i magistrati siano sottoposti a valutazione, con riferimento alla capacità, laboriosità, diligenza ed impegno.

Il punto di equilibrio tra l'esigenza di realizzare un'effettiva valutazione della professionalità ed il rischio di inammissibile limitazione dell'indipendenza del singolo magistrato è stato individuato nell'escludere dalla valutazione l'attività di interpretazione delle norme giuridiche e di valutazione dei fatti e delle prove, limitando il giudizio agli aspetti metodologici del lavoro.

Così, ad esempio, il parametro di valutazione relativo alla “capacità” viene desunto dalla preparazione giuridica e dal grado di aggiornamento, dal possesso delle tecniche argomentative e di indagine, dalla modalità di conduzione dell'udienza, dall'idoneità ad utilizzare e dirigere i collaboratori, dall'attitudine a cooperare con altri uffici.

Sulla base della Circolare 20691/2007 del Consiglio Superiore della Magistratura, sono stati individuati specifici indicatori di ciascun parametro previsto dalla legge ed individuate le fonti di conoscenza.

Limitando l'esemplificazione al primo parametro (la capacità professionale), la circolare del CSM individua i seguenti indicatori: la chiarezza e completezza espositiva nella redazione dei provvedimenti, la loro congruità rispetto ai problemi affrontati, l'impiego di corrette tecniche di indagine, l'esito dei provvedimenti adottati nei successivi gradi di giudizio, la modalità di gestione dell'udienza in termini di corretta conduzione o

partecipazione, l'attitudine ad organizzare il proprio lavoro, le conoscenze informatiche, l'aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale.

Come fonti di conoscenza, sulla base delle quali il CSM esprime la valutazione, è previsto l'esame a campione dei verbali d'udienza e dei provvedimenti redatti dai magistrati, eventuali segnalazioni provenienti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, la relazione illustrativa che deve essere redatta dal magistrato, eventuali pubblicazioni dello stesso; ma, inevitabilmente, le prime fonti informative sono costituite dai rapporti dei dirigenti degli uffici.

Come si può facilmente desumere, il sistema adottato per la valutazione dei magistrati può essere assunto a prova del fatto che è possibile contemperare l'esigenza dello Stato di garantire la qualità del servizio prestato, anche attraverso la valutazione dell'operato dei suoi dipendenti, ed i principi costituzionali che garantiscono la libertà di azione di quei medesimi dipendenti, ma all'unico scopo di svolgere al meglio il servizio pubblico.

#### PER UNA COSTRUZIONE CONDIVISA DEGLI INDICATORI DI PROFESSIONALITÀ NELLA SCUOLA

Tornando quindi al tema della valutazione del personale docente, peraltro unicamente finalizzata all'attribuzione di un bonus economico volto a sostenere l'impegno ed incentivare le migliori prestazioni, in questo primo triennio di sperimentazione potrebbe essere utile ispirarsi, nell'individuazione dei criteri e degli indicatori, al modello adottato per i magistrati.

Ma questa prima fase di sperimentazione può anche essere utilizzata per creare fiducia nel sistema di valutazione, facendo emergere le opportunità che può offrire al fine di qualificare il servizio pubblico.

Occorre allora che la comunità professionale si interroghi, partendo dai documenti programmatici ufficiali (Indicazioni per il primo ciclo: DM 254/2012; Linee guida per gli Istituti tecnici e professionali: varie direttive emesse tra il 2010 ed il 2012), su quali possono essere gli indicatori di tipo metodologico più adatti a far emergere la "qualità dell'insegnamento", che verosimilmente costituisce il parametro più critico da valutare.

Non va dimenticato che tali documenti contengono diversi suggerimenti metodologici per sviluppare un'efficace azione formativa: la valorizzazione delle esperienze e conoscenze degli alunni, l'apprendimento collaborativo, la didattica laboratoriale e per progetti, ecc...

Solo per i Licei, le Indicazioni nazionali contenute nel DM 211/2010 non suggeriscono un modello didattico-pedagogico, lasciando maggior libertà nella scelta delle strategie e delle metodologie più appropriate, ma con la precisazione che "*la validità è testimoniata dal successo educativo*" (come recita il testo delle Indicazioni); in ogni caso è evidente che i suggerimenti contenuti negli altri documenti programmatici ben possono essere utilizzati anche per i Licei.

Attingendo alla vasta letteratura pedagogica esistente, si può facilmente convenire sul fatto che un'efficace azione didattica può essere apprezzata analizzando diversi aspetti: le strategie didattiche utilizzate (tipo di lezione, chiarezza delle spiegazioni, strategie utilizzate per promuovere un'autonoma capacità di studio e ragionamento, utilizzo di risorse didattiche informatiche e multimediali, ecc...); la dimensione relazionale creata (il "clima" che si vive in una classe: se e come viene incoraggiata la partecipazione attiva, il rispetto e la valorizzazione delle differenze, l'attenzione ai bisogni educativi speciali, ecc...); la gestione della classe (la gestione dei tempi, delle attività, delle regole, ecc...); la pratica valutativa (come viene attuata la finalità formativa della valutazione degli apprendimenti, il rispetto delle regole di trasparenza e tempestività, la coerenza con gli obiettivi formativi, ecc...).

Mi pare pertanto che, partendo dalle indicazioni contenute nei citati decreti e direttive ministeriali nonché da quanto rinvenibile in letteratura, sia possibile ed utile costruire "bottom up" una mappa della qualità dell'insegnamento: ogni istituto potrebbe interrogarsi, ad esempio raccogliendo con la tecnica del focus group, le opinioni dei diversi componenti della comunità scolastica, su quali siano, nello specifico contesto di ciascuna scuola, gli indicatori più significativi di un'efficace azione didattica e quali gli strumenti più idonei a rilevarli.

Sulla base di questo lavoro, i Comitati di Valutazione potranno quindi elaborare coerenti criteri di valutazione.

In tal modo, rendendo la comunità professionale partecipe della costruzione degli indicatori, questa nuova funzione valutativa dei dirigenti scolastici può assumere un significato più alto rispetto alla semplice valorizzazione economica del merito, per divenire in primo luogo un fondamentale componente di un processo condiviso di autovalutazione, finalizzato al miglioramento del servizio istruzione.