

SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL TEMA “AUTONOMIA E DIRIGENZA”

Su pochi temi come su quello dell'autonomia, della sua valorizzazione e potenziamento, convergono riflessioni, opinioni, prese di posizione di diverse forze politiche, sindacali, associazioni, movimenti che si occupano di scuola. Alla relazione introduttiva del presidente nazionale e ai documenti conclusivi del recente nostro congresso, hanno fatto seguito, in un breve arco di tempo, le relazioni introduttive dei rispettivi presidente/segretario e i documenti conclusivi dei congressi nazionali dell'ANP e della FLC CGIL, nonché il programma di governo dell'Unione. Nell'ambito di analisi e prospettive giustamente divergenti per alcuni, anche significativi, aspetti, comune è la definizione dell'autonomia come condizione privilegiata e insostituibile per la soluzione dei molteplici, complessi e decennali problemi che affliggono il nostro sistema scuola. Definizione che appare condivisa da numerosi qualificati esponenti della CdL, pur non comparando in documenti ufficiali recenti parimenti significativi, così come in ripetute enunciazioni del MIUR in questi ultimi anni.

APPARE QUINDI QUELLO DELL'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE UN POSSIBILE TERRENO DI COMUNE CONFRONTO E RIFLESSIONE SUL QUALE COSTRUIRE, CONTRARIAMENTE A QUANTO ACCADUTO NEGLI ULTIMI ANNI IN PARTICOLARE, MAGARI POCHE MA SIGNIFICATIVE SCELTE CONDIVISE.

Le oggettive difficoltà riscontrate in questi anni nella realizzazione di una reale autonomia capace di conferire efficienza ed efficacia alle azioni delle istituzioni scolastiche, ci rendono peraltro consapevoli delle difficoltà di un percorso che non appare né semplice né lineare. E' quindi necessario uscire dalle affermazioni di principio e delineare una nostra idea di autonomia attraverso la definizione di alcuni specifici contenuti, che ci sembra utile sintetizzare in:

- 1- AUTONOMIA DELLA PROGETTAZIONE DIDATTICA E CURRICOLARE;**
- 2- AUTONOMIA DELLA GESTIONE DELLE RISORSE;**
- 3- AUTONOMIA DELLA GESTIONE DEL PERSONALE.**

- 1- Per quanto concerne il primo aspetto ci pare opportuno richiamarci direttamente all'ordine del giorno sui Processi di riforma approvato all'unanimità dal VII congresso nazionale: L'ELABORAZIONE CURRICOLARE E' TERRENO SPECIFICO DELLE SCUOLE AUTONOME. Le esperienze più significative in tal senso si ispirano ai**

principi DELL'ESSENZIALITA', DELLA CONTINUITA', DELLA TRASVERSALITA'. In tale contesto compete :

allo STATO : la definizione di POCHI CHIARI TRAGUARDI DI APPRENDIMENTO UGUALI PER TUTTI, SU CUI MISURARE I PROGRESSI DEGLI ALUNNI.

Su questi traguardi, noti e verificabili, deve essere definito il SISTEMA NAZIONALE di VALUTAZIONE DEGLI APPRENDIMENTI, elemento essenziale per l'esercizio della successiva funzione propria dello Stato che consiste nella REDISTRUBUZIONE NON AUTOMATICA E/O CASUALE DELLE RISORSE, con l'obiettivo di correggere gli squilibri, oggi molto profondi e preoccupanti, esistenti fra le diverse zone del Paese.

Alle REGIONI : la definizione degli elementi e delle proposte locali di curricolo da sottoporre alle scuole autonome. Lo stesso discorso relativo alla redistribuzione delle risorse vale anche per le regioni al rispettivo livello territoriale.

Alle SCUOLE AUTONOME : la PROGETTAZIONE CURRICOLARE in senso proprio, attraverso la definizione delle competenze, dei percorsi di insegnamento/apprendimento, delle modalità di verifica-valutazione e, più in generale, dell'intera offerta formativa. Pur nel rispetto dell'autonomia, si pone a questo livello un problema di COERENZA CON GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL CURRICOLO NAZIONALE E REGIONALE sui quali si è chiamati a rispondere. E' pertanto necessario dotarsi, a tal fine ma non solo, di un PROPRIO SISTEMA DI AUTOVALUTAZIONE.

ASPETTI PROBLEMATICI : un sistema come quello a grandi linee delineato comporta il superamento delle INDICAZIONI NAZIONALI allegate al DL59 che si appropriano di fatto della progettazione di competenza delle scuole, così come dei PROGRAMMI DEL 79, dell'85 e del 91, tutti antecedenti il conferimento dell'autonomia. Si tratta di cogliere il meglio di queste elaborazioni, così come di altre parimenti significative (il documento dei "saggi" sui saperi essenziali, il curricolo "De Mauro") per procedere all'elaborazione di un curricolo essenziale attraverso un percorso partecipato e possibilmente condiviso.

Si pone inoltre il problema della disponibilità delle necessarie competenze, nell'ambito delle scuole autonome, per procedere alla definizione di un curricolo rispondente alle esigenze rilevate e coerente con il piano nazionale e regionale. In questo senso non è rinviabile un piano di formazione nazionale a cui le scuole possano attingere in relazione alle proprie specifiche esigenze, così come potrebbe rivelarsi utile la possibilità di poter disporre di ESPERTI DI PROGETTAZIONE CURRICOLARE in grado di supportare le scelte effettuate dalle scuole, anche CONSORZIATE IN RETE.

L'ATTIVITA' DI AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE DEL PERSONALE NON PUO' IN TALE CONTESTO ESSERE CONSIDERATA VOLONTARIA E/O OPZIONALE, NE' OGGETTO DI CONTRATTATAZIONE A LIVELLO CENTRALIZZATO, MA BENSÌ RICOMPRESA A LIVELLO DI STATO GIURIDICO DEL PERSONALE, OGGETTO DI CONTRATTATAZIONE DECENTRATA E D'ISTITUTO PER QUANTO CONCERNE LE FORME E LE MODALITA' DI SVOLGIMENTO.

2- Per quanto riguarda il secondo aspetto L'ESERCIZIO DI UNA REALE AUTONOMIA NON PUO' PRESCINDERE DA UN SOSTANZIALE INCREMENTO DELLE RISORSE ORDINARIE E DALLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RELATIVA DISTRIBUZIONE. Le attuali dotazioni consentono, in alcune zone del Paese e nella scuola primaria in particolare, condizioni di mera e stentata sopravvivenza. In tali condizioni il problema di effettuare autonome scelte non si pone neppure.

Per cominciare a fare qualche proposta concreta si potrebbe ipotizzare, a grandi linee e mediamente, UNA TRIPLICAZIONE DELLE RISORSE ORDINARIE ATTUALMENTE ASSEGNATE PER IL FUNZIONAMENTO E LA REALIZZAZIONE DEL POF (L 440) . Il livello di partenza è del resto talmente modesto che tale impegno non dovrebbe neppure essere particolarmente gravoso per le finanze pubbliche, laddove si decidesse di investire sulla scuola dello stato con un minimo di serietà.

In situazioni di particolare necessità (come quella attuale) o urgenza, si ritiene possibile e utile il ricorso a contributi volontari da parte delle famiglie, purchè siano di entità modesta e non incidano sul principio delle pari opportunità.

Un capitolo a parte richiede il finanziamento relativo alla dotazione, al rinnovo, alla manutenzione degli apparati tecnologici e delle relative condizioni di funzionamento (software, relative licenze e rinnovi, sistemi antivirus e di sicurezza). NON E' POSSIBILE FAR FRONTE A QUESTE SPESE CON LE RISORSE ORDINARIE : SI RENDE PERTANTO NECESSARIA LA DEFINIZIONE DI "STANDARD MEDI DI FUNZIONAMENTO TECNOLOGICO", rapportati ai diversi tipi di scuola, CHE DEVONO ESSERE SPECIFICAMENTE FINANZIATI, ad evitare fenomeni ormai consueti come la sotto o inutilizzazione , e conseguente precoce obsolescenza, di strutture sofisticate e costose.

Si pone poi un generale problema di RAZIONALIZZAZIONE NELLA RIPARTIZIONE E NELLA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE : sono ormai datati e inattuali i parametri di ripartizione fra i vari ordini e

tipologie di scuola, così come spesso sono singolari se non addirittura bizzarri, in alcune circostanze, i criteri di ripartizione a livello locale : la Regione Piemonte assegna nel 2005, sulla base della LR 49/85 sul diritto allo studio, 25,68 euro per alunno di scuola media, a fronte di 2,85 euro per ogni alunno di scuola elementare. Si tratta di una pesante discriminazione che se poteva avere valide motivazioni venti anni fa, quando le scuole medie fornivano i contributi per l'acquisto dei libri di testo alle famiglie disagiate, appare oggi del tutto ingiustificata.

Si ha d'altro canto buon motivo di ritenere che simili anomalie non si registrino solo nella regione sabauda, peraltro amministrata sicuramente non peggio di altre dal punto di vista scolastico.

E' QUINDI NECESSARIO RIDEFINIRE I CRITERI DI RIPARTIZIONE E DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE A LIVELLO NAZIONALE E LOCALE, ANCHE TENENDO CONTO DELLE ESIGENZE DI RIEQUILIBRIO E COMPENSAZIONE EVIDENZIATE AL PUNTO PRECEDENTE.

TALI OPERAZIONI NON POSSONO ESSERE RAGIONEVOLMENTE CONDOTTE SENZA IL CONTRIBUTO DECISIVO DELLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI, DEI DIRIGENTI SCOLASTICI IN PARTICOLARE, A LIVELLO NAZIONALE E DELLE ASSOCIAZIONI/RETI DI SCUOLE AUTONOME A LIVELLO LOCALE.

In relazione poi ai criteri di efficienza ed efficacia si pongono i problemi relativi alla TEMPESTIVITA' nell'assegnazione e alla FLESSIBILITA' nella gestione delle risorse. Sul primo aspetto non sono più tollerabili gli endemici ritardi di un'amministrazione da sempre in affanno e oggi più che mai non rispondente alle funzionalità proprie di un tessuto formato da un insieme di autonomie (in questo senso deve coerentemente e finalmente essere condotta a termine la prevista riforma delle strutture amministrative), in relazione al secondo aspetto finalità prevalente deve essere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal POF. In tale prospettiva non hanno senso i "vincoli di destinazione" :

LA GESTIONE DELLE RISORSE E' ESCLUSIVAMENTE VINCOLATA AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI E NON PUO' CHE ESSERE AFFIDATA AL DIRIGENTE SCOLASTICO E AL SUO STAFF, nel quadro di una normale collaborazione con gli organi collegiali e nella consueta dialettica con le rappresentanze sindacali.

- 3- In relazione al terzo punto si pone altresì un'esigenza di AMPLIAMENTO E FLESSIBILIZZAZIONE DELL'ORGANICO SECONDO CRITERI E MODALITA' PROPRI DELL'ORGANICO FUNZIONALE, mai compiutamente realizzato. Anche in questo caso prioritario è il**

conseguimento degli obiettivi definiti nel POF e le relative modalità gestionali sono a carico del DS, nei normali rapporti con OO CC e RSU.

Dato questo presupposto, come già evidenziato nel caso della risorse materiali, anche nella gestione del personale si manifestano alcune patologie, che devono necessariamente essere superate nella logica dell'autonomia finalizzata al conseguimento dei risultati.

La prima riguarda la tempestività e la continuità nelle nomine dei docenti, con particolare riferimento a quelli non di ruolo. In questo senso deve essere profondamente rivisto l'attuale sistema basato sulle graduatorie, PRIVILEGIANDO I RAPPORTI DIRETTI CON LE SCUOLE (ovviamente con le dovute garanzie per i docenti da definirsi in sede contrattuale).

Il secondo aspetto riguarda la POSSIBILITA' PER IL DIRIGENTE SCOLASTICO DI GESTIRE SITUAZIONI ALTAMENTE PROBLEMATICHE CHE SONO NELLE NOSTRE SCUOLE PIU' FREQUENTI DI QUANTO ALL'ESTERNO NON APPAIA. Il caso estremo può essere rappresentato dal docente per varie ragioni palesemente incapace di svolgere la propria professione, non accettato dai genitori e mal sopportato dagli stessi suoi colleghi. In tali casi il DS, esperiti gli accertamenti del caso, dovrebbe avere la possibilità di assegnare il docente, anche in via temporanea e in attesa di ulteriori accertamenti, ad altre funzioni all'interno dello stesso istituto. La normativa attuale, rigida e di lunga e difficile applicazione conduce spesso a soluzioni inique e intempestive e, nella maggior parte dei casi, al protrarsi di situazioni che danneggiano gravemente gli incolpevoli alunni e le loro famiglie.

La visione organizzativa della scuola da parte dell' ANDiS è certamente più vicina al modello cooperativo fondato su un'etica professionale condivisa, che non ad un modello di natura aziendalistica, con le relative, più o meno evidenti, strutture gerarchiche. Ciò non esclude, d'altro canto, il riconoscimento della diversità delle competenze.

Più in generale, fra la normalità e la patologia assoluta esistono, e sono le più diffuse, diverse situazioni rispetto alle quali potrebbe risultare utile IL RICORSO AD UN SISTEMA DI SANZIONI-INCENTIVI, OGGI INESISTENTE O PERCEPITO COME SCARSAMENTE SIGNIFICATIVO E DISTANTE DALLE REALI SITUAZIONI DI LAVORO. Tale sistema non potrebbe che essere affidato al DS nell'ambito di una regolamentazione propria delle relazioni sindacali ai vari livelli.

Il problema della GESTIONE DI SITUAZIONI ALTAMENTE PROBLEMATICHE, che potremmo definire rare ma non eccezionali, non investe peraltro solo la gestione del personale della scuola, docente o ATA : il DS non può assistere impotente al degrado di un edificio scolastico fino alla compromissione degli standard minimi di agibilità/sicurezza, né a condizioni di disagio scolastico tali da pregiudicare i livelli minimi di apprendimento e/o di integrazione. In situazioni in cui gli altri enti chiamati a concorrere al processo istituzionale di formazione, siano essi enti locali o ASL, sono manifestamente inadempienti IL DS E GLI OO CC DEVONO POTER DISPORRE DI RISORSE A PROGETTO TALI DA CONSENTIRE, IN MODO SIGNIFICATIVO, IL SUPERAMENTO DELLE GRAVI EMERGENZE.

Si tratta evidentemente di un problema delicato e di non facile soluzione proprio per la presenza di enti e responsabilità diversi. Il centro del problema sta del resto nella questione iniziale: come e chi definisce una situazione altamente problematica o di emergenza? Si ritorna alla questione cruciale, sempre ma ancora di più in un modello fondato sulle autonomie, del monitoraggio e della valutazione del sistema scuola in tutti i suoi aspetti. Nel momento in cui gli indicatori segnalano una situazione di grave sofferenza, la scuola, nelle sue figure istituzionali del DS e del suo staff e degli OO CC, deve poter disporre delle risorse umane o/e materiali (siano essi psicologo o assistente sociale o mediatore culturale per gli alunni stranieri, o risorse per risanare locali fatiscenti) per limitare disagi le cui conseguenze non possono da tutti non essere considerate inaccettabili. Si ribadisce la consapevolezza che si tratta di un problema delicato e complesso che non sopporta evidentemente soluzioni semplicistiche. Ciò non toglie che esso non sia più rinviabile e che l'autonomia sia una delle chiavi per la sua soluzione.

LA DIRIGENZA : dalle caratteristiche dell'autonomia enunciate nei punti precedenti emerge chiara un'idea di dirigenza tesa alla migliore qualificazione del servizio scolastico, secondo criteri di efficacia e di efficienza come la legge prevede, POSTA EFFETTIVAMENTE IN CONDIZIONE DI RISOLVERE I PROBLEMI CHE UN'ORGANIZZAZIONE COMPLESSA E DI LARGO IMPATTO SOCIALE COME LA SCUOLA, COMPORTA.

Funzione che deve essere esercitata nel quadro della più ampia collaborazione con tutte le componenti professionali e sociali che nella scuola intervengono, con gli OO CC nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità, da ridefinirsi urgentemente e rendere compatibili con il nuovo sistema delle autonomie nel caso di questi ultimi,

in rapporto con le rappresentanze sindacali nei termini previsti dalla legge.

CARATTERISTICHE DELLA DIRIGENZA CHE PORTANO A RIEMPIRE DI CONTENUTI, DI STRUMENTI E DI SIGNIFICATI QUANTO GIÀ CHIARAMENTE PRESENTE NELLA NORMATIVA DI RIFERIMENTO : L 59/97, DL 59/98, ART. 25 DL 165/01 .

UNA DIRIGENZA COSÌ DEFINITA NON PUÒ PERALTRO ESSERE EFFICACEMENTE ESERCITATA NELLE CONDIZIONI ATTUALI.

LIVELLI ELEVATI DI COMPLESSITÀ E DI RESPONSABILITÀ COMPORTANO SUPPORTI DI ELEVATA AFFIDABILITÀ E PROFESSIONALITÀ : così oggi non è per il personale amministrativo, in gran parte precario e con formazione inadeguata; così non è per i collaboratori del DS limitati (contrattualmente!) al n. di due e retribuiti con il fondo di istituto in concorrenza con tutte le altre funzioni e attività; così non è per le condizioni di isolamento in cui operano le scuole autonome : urgente è procedere alla costituzione e al riconoscimento di associazioni/reti di scuole in grado di interagire alla pari con gli altri interlocutori istituzionali dotati di ingenti risorse e poteri; urgente è la riorganizzazione dell'amministrazione scolastica secondo le esigenze delle scuole autonome (potrebbe in tal senso essere utile la costituzione di centri territoriali di supporto alle autonomie dotati delle necessarie risorse professionali sul piano normativo, giuridico e amministrativo).

Così non è, da ultimo, per gli aspetti retributivi ancora inferiori a quelli di tutte le altre dirigenze pubbliche, nonostante già oggi la dirigenza scolastica presenti caratteristiche di complessità e responsabilità alle stesse non inferiori.

E' del tutto prevedibile che meglio precisando aspetti e caratteristiche dell'autonomia e della dirigenza, anche a livello più immediatamente organizzativo e operativo, possano emergere divergenze ed elementi di conflittualità anche fra chi, come detto in apertura, condivide la consapevolezza che si tratta di condizioni irrinunciabili e irreversibili di qualsiasi possibile percorso. In questo preciso momento l'apertura di un ampio dibattito e confronto diventa esigenza altrettanto urgente e ineludibile.

Come si vede la strada è ancora lunga e verosimilmente non priva di ostacoli. Importante è ripartire col piede giusto, anche nelle piccole cose, avendo ben chiaro il disegno complessivo.