



**AUDIZIONE VII COMMISSIONE SENATO + CAMERA
PROGETTO DI RIFORMA SCOLASTICA – AS 1934
MEMORIA DEPOSITATA DA ANP**

Premessa

E' inevitabile che un Disegno di Legge, fra il momento della prima presentazione e quello della sua definitiva approvazione, vada incontro ad un certo numero di modifiche, anche sostanziali. Tuttavia, nel caso del DdL AS 1934, questo processo è stato particolarmente travagliato ed è approdato ad esiti, quantomeno fino a questo momento, altamente discutibili, sotto il duplice profilo del metodo e del merito:

- sotto il profilo del metodo: il documento programmatico presentato dal Governo a settembre è stato sottoposto ad una vasta consultazione pubblica, cui hanno concorso – secondo le cifre ufficiali – oltre un milione ed ottocentomila cittadini, per lo più esprimendo consenso. Ed una ricerca demoscopica, condotta dal principale istituto italiano del settore, ha fatto registrare ancora ai primi di maggio, nella generalità dell'opinione pubblica, un 56% di favorevoli (e solo il 40% di contrari) alle scelte più qualificanti del progetto. Ciononostante, proprio le idee-forza più significative (rafforzamento dell'autonomia, poteri del dirigente, premialità e valorizzazione del merito) sono quelle risultate finora colpite in modo più forte dalle correzioni successive, attraverso una serie di passaggi molto meno pubblici e molto meno trasparenti di quelli inizialmente praticati. Peraltro, tali modifiche – lungi dal procurare maggior consenso – sono state accompagnate da livelli di scontro quali non si vedevano da molti anni nei confronti dell'azione di governo. Non si comprende dunque il senso di indebolire la carica innovativa del progetto, senza neppure la contropartita di una eventuale pace sociale;

- sotto il profilo del merito: nella nostra precedente audizione a commissioni riunite (della quale alleghiamo la memoria a suo tempo depositata), avevamo espresso pieno apprezzamento e condivisione su dieci punti, da noi (ma anche dal Governo, in una prima fase) ritenuti qualificanti. Nel testo oggi in discussione al Senato, ne sopravvivono solo due (possibilità di insegnamenti opzionali e piano per l'edilizia scolastica). Tutti gli altri sono spariti o sono stati fortemente ridimensionati, talvolta fino a capovolgerne l'impianto originario.

Punti di dissenso

- **formulazione del testo:** fra i pregi del testo iniziale (AC 2994, prima della lettura in Commissione), avevamo apprezzato la qualità della redazione: sintetica, lineare e chiara. Dopo quel passaggio ed ancor più dopo quello in Aula, anche gli aspetti che non sono stati cancellati o depotenziati sono stati riformulati in modo molto più prolisso ed ambiguo, tale da suscitare costanti dubbi interpretativi e da lasciar temere un lungo strascico di contenzioso al momento



dell'attuazione. Si ha l'impressione che si sia inteso sacrificare la chiarezza alla ricerca del consenso, o almeno ad un meno accentuato dissenso, attraverso la polisemia della norma. Una polisemia che in ambito legislativo è ben lungi dal poter essere considerata come un pregio e che non è neppure valsa ad attenuare i contrasti;

- **autonomia delle scuole:** ne rimane poco più che l'ennesima dichiarazione di principio. E' sparito ogni riferimento all'autonomia statutaria ed ancora una volta non è stata prevista quella finanziaria (anzi ulteriormente compromessa dalla cancellazione del cinque per mille); è fortemente indebolita la parte relativa alla gestione del personale, derubricata a "valorizzazione";

- **rafforzamento della funzione del dirigente scolastico:** su molti dei punti qualificanti, vi è stato un non auspicabile ripensamento. Formulazione del piano triennale, determinazione dell'organico dell'autonomia, chiamata diretta del personale, valutazione dell'anno di prova, valorizzazione del merito: tutti questi aspetti sono stati corretti al ribasso, ponendo l'enfasi sul coinvolgimento di altri soggetti e sulla facoltà per questi di limitare e frenare l'azione del dirigente;

- **piano triennale dell'offerta formativa:** è stato fortemente inciso. Da atto principale di gestione affidato al dirigente ad atto tecnico-professionale rimesso al collegio docenti: che quindi è chiamato a decidere dei propri interessi (cioè dei propri impegni di lavoro ed anche del proprio salario accessorio, visto che quest'ultimo è collegato alle attività del POF). In aggiunta, al dirigente è stato conferito un potere di indirizzo, che contrasta – dal punto di vista della buona prassi organizzativa – con il potere di gestione. E, per finire, il consiglio di istituto (che finora "adottava" il piano – quindi, senza potere di modifica) adesso "approva" (il che include il potere di approvare un testo modificato). Insomma, un pasticcio che sembra pensato apposta per creare – attraverso tortuosi percorsi procedurali – confusione di ruoli e per depotenziare lo strumento quale principale mezzo di conduzione dell'istituzione scolastica autonoma;

- **determinazione dell'organico dell'autonomia:** era affidata al dirigente, sia pure con un visto successivo di approvazione degli uffici territoriali dell'Amministrazione. Adesso sono questi ultimi a determinarlo in via preventiva, mentre al dirigente spetta proporre l'utilizzo delle risorse assegnate: come prima, salvo per qualche unità di personale che forse si avrà in più. Un preciso segnale di ri-centralizzazione nella gestione della scuola e proprio in quell'aspetto che giustamente era stato indicato dal Governo come centrale per l'autonomia, tanto da farne il perno del provvedimento attraverso il piano assunzionale;

- **il premio al merito per i docenti:** prima affidato al dirigente ed ora con il coinvolgimento del Comitato di Valutazione. Comitato che avrà valutato solo i docenti in anno di prova e coloro che avranno volontariamente richiesto la valutazione. E di tutti gli altri che cosa sa? E sulla base di cosa ne valorizzerà il merito? E quale responsabilità sarà in capo al Comitato per i risultati? Il dirigente, ricordiamolo, ne risponde;



- **la valutazione dell'anno di prova dei neo-assunti:** prima era affidata all'istruttoria del docente tutor ed alla decisione finale del dirigente. Un processo lineare, con precise attribuzioni di responsabilità. Nel testo attuale, c'è l'istruttoria, poi c'è il parere del Comitato ed infine la co-decisione: una serie di passaggi nei quali la responsabilità ultima viene diluita e si fa incerta;

- **lo stralcio della riforma degli organi collegiali:** viene prolungata l'esistenza in vita di organi nati quarant'anni fa e da almeno venti certificati come inadeguati a supportare l'autonomia. Con la stessa decisione, sparisce quella separazione degli ambiti che avevamo molto apprezzato, fra potere di indirizzo, potere di gestione e potere tecnico-professionale. Una notte hegeliana torna a distendersi sulla definizione delle rispettive competenze e sui confini degli ambiti di decisione;

- **la cancellazione della norma sul cinque per mille:** interessi organizzati di altri settori, evidentemente più forti di quello scolastico, hanno avuto la meglio, senza che siano state previste misure compensative per finanziare l'autonomia delle scuole.

Che cosa auspichiamo

Di fronte al Senato si collocano due scenari: quello di approvare come blindato il testo in uscita dalla Camera, ovvero quello di modificare il provvedimento per rinviarlo ad una terza lettura.

Data l'entità dei punti di dissenso cui si è accennato in precedenza, noi siamo in favore della seconda alternativa, in vista della quale chiediamo:

- **come livello minimo**, che non siano ulteriormente incisi i residui poteri del dirigente scolastico. In particolare:

a) mantenimento in capo al dirigente della decisione in ordine al premio per il merito;

b) mantenimento della titolarità del dirigente nell'individuazione dei docenti da chiamare in base al loro curriculum negli ambiti territoriali (sarebbe meglio tornare a chiamarli "albi") per conferire loro un incarico triennale nella propria scuola sulla base del piano triennale dell'offerta formativa autonoma;

Senza tali leve di governo, si sarebbe dato il colpo di grazia ad ogni velleità di riforma e di miglioramento del sistema scolastico. In sostanza, si sarebbero soltanto immessi nel sistema centomila docenti in più, senza modificare minimamente le regole per il loro utilizzo.

Anp – a nome della categoria dirigenziale che in maggioranza rappresenta – esprime la propria ferma contrarietà ad ogni snaturamento di tali aspetti e dichiara fin d'ora che i dirigenti scolastici non potrebbero garantire il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento che il Governo ha indicato al paese. Non si può chiedere a chi dirige di assumere la responsabilità di processi complessi – e che si dice di voler in profondità innovare e migliorare – ed al tempo stesso togliere loro, uno dopo l'altro, tutti gli strumenti di controllo e di gestione: in primo luogo di quelle risorse umane che sono il centro ed il cuore del servizio scolastico;



- come livello auspicato:

- il ripristino di un linguaggio più asciutto e meno ambiguo di quello attuale, a beneficio della chiarezza ed a riduzione del contenzioso. Ottantotto pagine per cambiare poco o nulla sono decisamente troppe: anche in questo caso è vera l'equazione che ad un maggior numero di parole corrisponde sempre minore sostanza;
- una netta razionalizzazione nei processi decisionali, da tutti sempre invocata a parole e poi sempre tradita e dimenticata nei fatti;
- il ripristino della formulazione originaria del DdL AC 2994 sulle materie segnalate in precedenza quali "punti di dissenso": se possibile su tutti, ma almeno su quelli che coinvolgono più direttamente le funzioni del dirigente scolastico.

I super-poteri del dirigente in Italia e nel resto del mondo

Si è udito a più riprese, nelle ultime settimane, parlare dei pretesi super-poteri che il DdL AS 1934 attribuirebbe ai dirigenti e dei pericoli che una tale situazione produrrebbe in danno della democrazia e perfino dei valori costituzionali.

Senza entrare in polemica con alcuno, vorremmo solo ricordare che i poteri in questione si riassumono nella possibilità di individuare alcuni docenti (forse cinque o sei) sull'organico territoriale per utilizzarli nella realizzazione del piano triennale dell'offerta formativa; e nella possibilità di attribuire una gratifica a riconoscimento del merito di coloro che più si impegnano nella scuola.

In buona parte del resto del mondo questo avviene senza scandalo da decenni. E' noto a chi studia queste cose – e non si limita a polemizzare sui blog e sui social network – che in Inghilterra, Olanda, Scandinavia, buona parte dei Paesi dell'Est europeo, i dirigenti **assumono direttamente tutti** i docenti delle proprie scuole. Gli stessi – sia pure all'interno di linee guida nazionali – stabiliscono la misura dello stipendio e delle eventuali gratifiche. E così accade pure, sia pure con modalità di dettaglio poco diverse, negli Stati Uniti, in Canada e in buona parte dell'Asia: incluse quelle realtà, come Hong Kong, Singapore, la Corea del Sud, che insieme alla Finlandia occupano stabilmente i primi posti delle classifiche internazionali.

Non si tratta di proporre pedissequi imitazioni o di importare ricette confezionate: ma sarà lecito chiedersi se a sbagliare siano i tre quarti del mondo avanzato o se non valga la pena di avviare un qualche parziale riallineamento del nostro sistema, i cui risultati sono ben lontani dall'essere soddisfacenti. Una "buona" scuola si misura innanzitutto dagli esiti dei suoi studenti.

Tutto si tiene

Abbiamo a lungo insistito, anche nella precedente memoria, sulla necessità di una coerenza di insieme, che consenta alla "buona scuola" di essere parte integrante di un "sistema pubblico Italia" che funziona.



In particolare, abbiamo segnalato l'anomalia inspiegabile della diversa attenzione che viene riservata alla dirigenza scolastica nel DdL AC 3098 e nel DdL AS 1934. Mentre quest'ultimo – almeno nelle enunciazioni di propositi – pone il dirigente al centro della buona scuola e gli affida numerose ed importanti responsabilità (salvo lesinargli gli strumenti per farvi fronte), l'altro – che si occupa del riordino della Pubblica Amministrazione – lo ghettizza, escludendolo dal ruolo unico della dirigenza statale, senza assegnargli alcuna altra collocazione.

Una tale dissimetria non è razionale e non può risultare efficace: o alla guida della buona scuola si vuole un soggetto in grado di assumere decisioni e responsabilità con pienezza di funzioni o non serve immaginare una figura che galleggi a metà altezza, in un limbo fra la dirigenza piena e il ruolo direttivo. La chiusura di questa vera e propria faglia logica e di sistema è una delle condizioni perché l'ambizioso disegno di riforma complessiva della Pubblica Amministrazione e della Buona Scuola possa funzionare. I mezzi devono seguire i fini, oppure i fini resteranno mere dichiarazioni di intenti.

La misura è colma

Non si è voluto porre al centro di questa memoria il rammarico per le molte cose fuori misura che da parte di tanti – purtroppo anche esponenti delle forze politiche – sono state dette a proposito dei presidi, variamente e per lo più spregiativamente aggettivati. Né si vuole sottolineare più di tanto quel vero e proprio infortunio costituito dall'inserimento del comma 4 nell'articolo 9 nel testo di legge. Quel comma non offende noi: offende il buon senso. Noi abbiamo ben presente il dovere di astenerci dal trattare materie in cui siamo coinvolti: lo stesso non si può forse dire di altri, come le cronache insegnano.

Non si affida un progetto di riforma della buona scuola, anzi, non si affida nessuna scuola *tout court*, a persone delle quali si abbia un'opinione così poco lusinghiera sul piano della deontologia e della professionalità.

Né, per compiacere o tentare di sedare le proteste, tanto rumorose quanto povere di argomenti razionali, è lecito ad una classe politica responsabile svuotare i poteri di gestione di coloro cui sono per altro verso affidati compiti così delicati e tali da incidere sulla crescita dei futuri cittadini. Per evitare abusi – che andrebbero se mai repressi, qualora si verificassero, a livello dei singoli, si rischia di porre un'intera funzione nella condizione di non poter agire nell'interesse di tutti.

I dirigenti scolastici agiscono da sempre – ed in particolare negli ultimi quindici anni – con senso di responsabilità, facendosi carico di una scuola sempre più complessa e difficile da gestire. A differenza di molte altre categorie professionali, non hanno mai “preso in ostaggio” i giovani e le famiglie loro affidati per ottenere quel che sarebbe un loro sacrosanto diritto: una retribuzione al livello di tutti gli altri dirigenti, assai meno esposti ed oberati di responsabilità.

Hanno subito senza reagire – per deontologia personale e professionale e per senso di responsabilità verso le istituzioni – attacchi gratuiti ed offensivi. Ma è ora che ci si renda conto



che questa deriva non può essere illimitata: quando un equilibrio viene forzato per troppo tempo ed in misura troppo forte, si rompe.

Pensare, o illudersi, di poter continuare ad oberare di compiti i dirigenti delle scuole, a ridurre la loro retribuzione, a trattarli in blocco come incapaci o disonesti e perfino a scrivere nelle tavole della legge il sospetto istituzionale nei loro confronti significa giocare irresponsabilmente con il futuro del paese prima che con le persone dei suoi servitori. E' il caso che chi ha la responsabilità di decidere se ne renda conto e torni indietro prima che sia troppo tardi.

Roma, 27 maggio 2015