

La scuola come luogo da “liberare”

Il Dirigente Scolastico come protagonista

Intervento di Angelo De Vita

Convegno Nazionale dei Dirigenti Scolastici FLCGIL
Orvieto 4 – 5 maggio 2006

Il processo di riforma dell'autonomia avviato in fase sperimentale nell'anno scolastico 99/00 registrò un approccio diversificato da parte del personale della scuola: alcuni manifestarono entusiasmo per l'innovazione e quindi disponibilità a costruire percorsi di condivisione dei processi di riforma, altri, in misura non insignificante, espressero diffidenza e distacco, in definitiva una estraneità alla riforma avviata, maturata anche nella convinzione che l'autonomia fosse un corollario della Dirigenza e viceversa e quindi non riguardasse il docente e il suo lavoro in classe.

La riforma fu accompagnata da finanziamenti significativi messi a disposizione con la legge 440/97 in misura che non aveva precedenti nel settore dell'istruzione. Furono costituiti i nuclei dell'autonomia e attivati programmi di formazione del personale con l'esplicita finalità di implementare la cultura dell'autonomia per rendere la scuola ente protagonista e decisionale, superando la vecchia identità della scuola come terminale dell'azione amministrativa e quindi caratterizzata da una cultura della esecutività.

Investire la scuola di una nuova cultura e di una nuova identità era lo scopo prioritario della forte e diffusa azione di formazione con l'evidente obiettivo di attivare le necessarie sinergie tra le figure professionali presenti nella scuola, ritenute giustamente tutte utili e convergenti per una efficace ed efficiente organizzazione e gestione interna del POF. Si trattava di abbattere le barriere spesso innalzate tra preside, docenti, personale amministrativo, genitori e perfino tra docenti (basti pensare ai “curricolari” e “di sostegno”); e per farlo non si ritenne sufficiente predicarlo ma si studiarono strumenti capaci di favorire questa convergenza di intenti. Ecco allora la modalità di finanziamento del PUI (Progetto Unitario Integrato), attivata nella fase sperimentale del 1999/2000, che valorizzava al massimo il coinvolgimento di tutti i soggetti interagenti nella gestione della scuola compresi i genitori, gli alunni e le istituzioni esterne.

Per la prima volta si poteva cogliere il messaggio positivo di una disposizione di legge non applicata tout court, non rigidamente definita ed imposta, bensì dinamica, vissuta quotidianamente attraverso strategie e soluzioni flessibili, aggiornabili, modificabili, verificabili nei processi di autovalutazione e nel sistema di monitoraggio che accompagnava l'avvio dell'autonomia.

Inoltre in breve tempo si registrò una capillare diffusione nel territorio di reti di scuole e di reti interistituzionali che hanno di fatto accelerato un processo di consolidamento del rapporto delle scuole con il territorio e nel territorio, facilitando la potenziale capacità di mettere in comune esperienze e competenze specifiche in grado di valorizzare le professionalità e migliorare la qualità dell'offerta formativa. Il territorio è diventato così più funzionale e più efficace come strumento di supporto in particolare alla professionalità docente.

La disponibilità di risorse finanziarie messe a disposizione con la legge 440 e un modello di formazione decentrato, con un ruolo propulsivo dei nuclei provinciali dell'autonomia e delle stesse reti di scuole hanno potenziato i luoghi e le opportunità formative riuscendo a raggiungere un numero elevato di operatori scolastici.

Perché oggi dopo cinque anni registriamo elementi di crisi generale?

Il black out ha inizio dal 2002.

Da tale data le scuole hanno cominciato a registrare un decrescente finanziamento e contestualmente interventi legislativi e disposizioni amministrative che si limitavano ad enunciare l'autonomia nella premessa (VISTO, VISTO, VISTO) senza che questo avesse séguito nel provvedimento.

Le direzioni regionali, pensate come baricentro del sistema scolastico, si sono ridotte a strutture amministrative esecutive di competenze e risorse rimaste al MIUR; i C.S.A. sono stati di fatto ripensati, ristrutturati e rinvigoriti fino ad assimilarli ai vecchi provveditorati (e vecchi è l'aggettivo adatto).

Tutti questi elementi hanno deprivato le scuole delle loro potenziali capacità di autonome iniziative e di protagonismo progettuale, nonostante che, rispetto al 2000, l'autonomia scolastica sia stata costituzionalmente garantita con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Oggi occorre riprendere il discorso, ripartire dall'autonomia e accompagnarla con un ripensamento e una rivisitazione della riforma della P.A., ed in particolare dell'assetto gestionale dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, sottolineando il ruolo di

indirizzo del Ministero e contestualmente rafforzando la tenuta unitaria del sistema scolastico italiano, pienamente rispondente al dettato costituzionale, ciò al fine di neutralizzare tutte le possibili condizioni che possano favorire forme di neo-centralismo. Non dovremo avere nel futuro tentativi di gestione centralistica della vita delle Istituzioni scolastiche come quello messo in atto per governare dal Centro il progetto di riforma della secondaria attraverso lo strumento del D.M. sulla cosiddetta sperimentazione.

Dopo sette anni dai suoi primi passi, dopo essere stata messa in stand by nel corso di questa legislatura, un'autonomia mortificata non è in grado di fare da volano ad una scuola fiaccata da tante altre.

Per liberare la scuola dalle "molestie burocratiche" per riferirci ad una delle tematiche del Convegno, dobbiamo necessariamente ripartire da punti fermi, da disposizioni normative; ad esempio il regolamento dell'autonomia che ha richiesto una lunga elaborazione, dettata dalla volontà di coinvolgimento degli attori a sua volta imposta dalla complessità della materia.

Superato il laborioso periodo della sperimentazione si era ad un passo dalla sua piena attuazione; e lì l'autonomia è rimasta.

Oggi forse è giunto il momento di compiere quel passo, di arrivare alla auspicata operatività, affinché siano pienamente utilizzate tutte le potenzialità finora inesprese o parzialmente applicate.

Ma non si può negare che i meccanismi sono in parte arrugginiti.

Bisogna superare la cultura delle Circolari, che innescano il fenomeno di ritorno del "quesito", che di fatto rivitalizza la cultura impiegatizia del Dirigente scolastico; bisogna invece utilizzare lo strumento della Direttiva che, in quanto tale, tende più ad "indirizzare" che a "prescrivere"; poche ed essenziali, con una particolare attenzione ad un linguaggio chiaro e semplice, una sinteticità tale da renderle incisive e soprattutto con carattere permanente, così da configurarsi come norme di riferimento certe nel tempo nonché strumenti facilitatori di decisioni che spesso, nella quotidiana pratica scolastica, debbono essere tempestive.

Rispetto all'avvio della riforma sull'autonomia si è notevolmente affievolita nelle scuole la pratica quotidiana dell'intreccio tra l'autonomia decisionale a livello organizzativo

didattico e di integrazione del curriculum, con l'autovalutazione e la valutazione che, nelle intenzioni della legge, dovevano essere ricondotte alla piena responsabilità delle scuole.

Pertanto oggi, più o meno consapevolmente, le scuole preferiscono rimanere in un sistema burocratico di prassi esecutiva dell'azione didattica, evidenziando così non semplicisticamente una impreparazione alla conduzione autonoma dei processi, (come poteva essere all'inizio del viaggio), ma una vera indisponibilità ad una piena assunzione di responsabilità. Allora bisogna ripartire non solo con un lavoro di formazione che accompagni e rinforzi la capacità decisionale ma occorre fornire un contributo "psicologico" palpabile, offrendo supporto alle scelte autonome, per non far sentire dirigenti, docenti e personale amministrativo impari di fronte all'assunzione di responsabilità.

Occorre implementare la cultura di rete per superare la solitudine delle scuole, per favorire un'interazione delle istituzioni scolastiche tra loro e con le comunità locali, alle quali sono stati assegnati compiti in quanto enti territoriali che agiscono come agenzie formative. Forse la normativa sui poteri degli EE.LL richiederebbe una puntualizzazione interpretativa per evitare che con il loro protagonismo schiaccino le scuole non favorendo una effettiva partnership.

Oggi sostanzialmente come accennato, strutture territoriali come C.S.A. e U.S.R. sono assenti o, se presenti, svolgono essenzialmente una funzione di "riscontro" (se non proprio di controllo) degli adempimenti.

In pratica tutte strutture pensate come supporto e sostegno all'autonomia -basti pensare al ruolo che hanno assunto i revisori dei conti- si ritrovano sempre a valle e mai a monte dei processi decisionali.

Come già detto vanno rivisitate, ridefinite o semplicemente attuate disposizioni che favoriscono un rapporto corretto tra centro, EE.LL. e sistema delle unità scolastiche. Le scuole debbono poter cogliere una corretta ed equa distribuzione degli oneri, dei carichi di lavoro e dei pesi decisionali. Si può essere certi che nella concretezza operativa dell'autonomia molte procedure saranno snellite se si rimette in circolo il rispetto e la valorizzazione delle professionalità in una reciprocità attiva di disponibilità alla collaborazione e alle sinergie, in una parola *l'entusiasmo* che da sempre ha costituito il vero valore aggiunto per il funzionamento della scuola.

Questo vale per i rapporti tra le scuole – le reti- e all'interno di ciascuna realtà.

La scuola, sappiamo, è un'organizzazione complessa che richiede soluzioni organizzative non rigidamente predefinite, non ingessate ma di volta in volta adattate,

riviste, rivisitate, rimodellate in un quadro organizzativo di riferimento pianificato ma flessibile in funzione della specificità della singola scuola e della realtà in cui opera.

Sappiamo inoltre che la componente umana è uno snodo fondamentale, se adeguatamente formata, per passare dalla cultura della applicazione della circolare alla cultura del risultato.

Siamo certi che la scuola può fare un salto di qualità se tale cultura è diffusa in tutto il personale che indistintamente va valorizzato ma, in primo luogo, se risulterà comune a due figure protagoniste del sistema organizzativo e gestionale della scuola: il Dirigente scolastico e il DSGA.

E' evidente e notorio che si tratta di due soggetti determinanti per la definizione di strategie dell'organizzazione e della gestione i quali – se operano in modo sinergico in un'azione comune con spirito di collaborazione nel rispetto dei ruoli e delle specifiche competenze- sono in grado di determinare una politica qualitativa dell'istituto scolastico capace di offrire agli utenti servizi efficaci ed efficienti ed alla componente docente condizioni ottimali per il perseguimento di obiettivi formativi definiti nel POF.

Le scuole autonome che possono contare sulla coesione delle varie figure professionali e su una efficace interlocuzione con i vari soggetti del territorio troveranno facilità nella costruzione di reti in grado di dare risposte adeguate a esigenze e aspettative anche sul versante amministrativo-gestionale.

Procedure oggi gestibili con difficoltà a livello di singola scuola, carichi di lavoro che sembrano soffocare gli istituti scolastici, potrebbero trovare soluzione nella redistribuzione di carichi e incarichi all'interno della rete, anche attraverso il massiccio ricorso alle procedure informatizzate e ad investimenti sul capitale umano, anche attraverso soluzioni contrattuali, per la valorizzazione di competenze e professionalità in grado di far fronte nell'immediato alle complesse e specifiche esigenze di gestione amministrativa degli istituti ma con l'obiettivo di colmare in tempi rapidi le attuali carenze di specializzazione presenti negli organici, anche con nuove soluzioni amministrative territoriali.

Alla scuola resterebbe il compito (e senz'altro l'onere) della gestione del POF e di tutti gli aspetti ad esso connessi quali convenzioni, contratti, fondo di istituto e relazioni sindacali.

Su quest'ultimo punto vorrei concludere con una considerazione: il nostro sindacato, nel rispetto della sua natura confederale, deve promuovere momenti di confronto politico e di formazione comune tra Dirigente scolastico, DSGA e rappresentanti delle RSU allo

scopo di creare o migliorare la cultura negoziale di tutti indistintamente. Ciò, oltre a favorire il superamento di incomprensioni, a ridurre l'approccio ansiogeno al confronto tra le parti - che a volte sfocia nell'aggressività - consentirebbe di instaurare relazioni sindacali positive e quindi una gestione corretta dei conflitti con il risultato del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e della valorizzazione di tutte le professionalità, cui tutti siamo interessati.

Infine va richiamata l'attenzione sul rapporto autonomia e dirigenza per la necessaria continuità sui temi e consequenzialità delle nostre azioni.

L'autonomia ha accresciuto il profilo della responsabilità del Dirigente scolastico rispetto alla precedente funzione direttiva perché è posto in relazione ad una pluralità di "figure di danno", dal materiale al morale, dal biologico all'esistenziale, eccetera che investono l'alunno in tenera età, gli adolescenti nonché le varie figure professionali fino ai diversi Organismi collegiali.

Si configura così, di fatto un livello di responsabilità talmente ampio che sarebbe veramente risibile se venisse ristretto alla sola sfera amministrativa.

Una considerazione per tutte: l'alunno ai fini infortunistici è inquadrato come dipendente, tanto che un qualsiasi incidente a suo carico va segnalato all'INAIL; sotto questo profilo il numero di dipendenti amministrati dal Dirigente scolastico sale a qualche centinaio!

Si determinano infatti non solo responsabilità amministrative e contabili ma anche civili e penali per una pluralità di controlli da esercitare su atti e su comportamenti di minori, di dipendenti e di organismi.

A tale proposito va corretta la visione dell'organo collegiale come di "tutela" del Dirigente; la presenza di organi collegiali al contrario esalta la complessità della funzione dirigenziale nella scuola creando una situazione che difficilmente trova riscontro in altre dirigenze, proprio per la specifica caratterizzazione di quella scolastica che esplica plurime e differenziate dimensioni tutte interattive nonché in gran parte conseguenti alla presenza di OO.CC. interni che si aggiungono a quelli esterni. Si tratta infatti della dimensione politica, di quella relazionale ed in particolare della leadership educativa, tutte funzioni interagenti anche con i poteri e le competenze dei vari OO.CC., il che comporta capacità di coordinamento per armonizzare tra loro le diverse funzioni, contemperarle con le prerogative dello stesso dirigente scolastico e di quelle negoziali delle RSU.

Una concezione affievolita della dirigenza scolastica, inoltre, sottostimata e ridimensionata rispetto alle altre dirigenze, compromette le stesse potenzialità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, favorisce i processi di neocentralismo, pregiudica la potenzialità delle scuole di instaurare nel territorio una vera partnership con i vari interlocutori, favorisce in definitiva il perpetuarsi di una cultura della esecutività rendendo credibile e prioritaria la sola interlocuzione con la dirigenza amministrativa del territorio in palese contrasto con lo spirito e la lettera della modifica al Titolo V della Costituzione.

Il panorama degli impegni potrebbe dunque essere questo: snellire la dimensione amministrativa delle singole istituzioni scolastiche; predisporre un intervento normativo di funzionalità degli Organi Collegiali rispondente alla realtà scolastica odierna e alla nuova struttura burocratico-amministrativa; restituire ai dirigenti scolastici il ruolo di facilitatori di progetti condivisi e partecipati; istituire come strutture territoriali di sostegno alla scuola e al territorio (i CIS?) per coadiuvarle nella definizione di strategie e strumenti più rispondenti ai bisogni formativi del contesto in cui si opera; concretizzare, con il nuovo quadro politico, l'equiparazione economica della dirigenza scolastica alle altre dirigenze come già esplicitato in precedenti **atti di indirizzo**, non essendo più tollerabile una equipollenza sostanziale della funzione ed una disuguaglianza dell'inquadramento economico.

Occorre infine, e non da ultimo, confrontarsi e riflettere per soluzioni che individuino modalità adeguate per l'introduzione di un servizio di valutazione nazionale del prodotto scolastico che accompagni e supporti l'autonomia delle scuole con un'ottica fortemente versata sul concetto di rendicontabilità sociale, espungendo ogni rischio di vessazione.