

Autonomia, organi collegiali, valutazione e carriera per i docenti

Un'intervista di Giancarlo Cerini all'Onorevole Valentina Aprea, Presidente della Commissione Cultura della Camera dei Deputati, sui nodi della politica scolastica¹.

Il processo di decentramento, il federalismo, l'alleggerimento del ruolo dello Stato (solo 'regolatore'), il richiamo all'autonomia e alla sussidiarietà: sembrano le coordinate culturali e istituzionali che ispirano il progetto di legge di cui lei è la prima firmataria. Quali sono le ragioni di questo progetto di iniziativa parlamentare?

Nel dibattito politico attuale sulla scuola, al di là delle generiche dichiarazioni di convergenza su alcuni punti – anche relativi alla mia Proposta di legge – si sono affrontate due concezioni molto diverse, espressione di altrettanti orizzonti di pensiero: uno più statalista e centripeto, ripiegato verso una scuola tradizionale nel tentativo di farla ripartire e l'altro volto a innescare competitività in un sistema ritenuto già 'cotto', aprendosi alla società civile e controllando i processi a distanza. Il primo interpreta la sussidiarietà come maggiore autonomia delle scuole, sostenute e servite solo quanto basta dalle altre risorse, anche formative, del territorio; l'altro fa del pluralismo una bandiera, occupandosi di governare il cambiamento per i soggetti dell'educazione (studenti/genitori/sistema Paese), lontano da veti e *diktat* esterni. Il valore che, in quest'ultimo approccio, viene dato alla sussidiarietà non è 'concessivo' e tutto interno allo Stato, ma coinvolge a pari livello le forze del territorio, se si sottomettono alle regole di una progettualità definita a monte e valutabile.

Del resto, non possiamo continuare a pensare alla scuola nei termini tradizionali. Tutti i tentativi fatti finora per migliorare l'istruzione hanno prodotto effetti solo marginali nei risultati dell'apprendimento. Invece nuovi curricula, più esami, più rendicontazione, più sviluppo professionale, migliore impiego delle risorse, immissione delle nuove tecnologie: sono tutti elementi importanti che vanno nella giusta direzione. Tuttavia, per essere utilizzati appieno, hanno bisogno di un nuovo contesto dove la sussidiarietà possa iniziare a guidare il rinnovamento.

Si dovrebbe arrivare ad avere uno Stato che svolga un'azione più di guida e di controllo che di gestione. Lo *slogan* di Blair era stato *"from provider to commissioner"*. Questa visione 'matura' della *governance* comporta il passaggio da uno *'Stato dei Servizi'*, largamente coinvolto nella gestione diretta, ad uno *'Stato relazionale'*, che rafforza la propria dimensione politico-istituzionale, definisce gli interessi pubblici prioritari, catalizza le risorse e perfeziona le funzioni e gli strumenti di indirizzo, di coordinamento e di controllo.

In ogni caso lo Stato deve vigilare e garantire a tutti le competenze essenziali, ossia un nucleo fondante comune, che dovrebbe fornire le basi e sviluppare quelle conoscenze, competenze e qualità necessarie e indispensabili per partecipare ai gradi più alti dell'istruzione, alla vita lavorativa e a quella della comunità.

Queste sono le ragioni alla base della Proposta di legge (Atto Camera dei Deputati n. 953 e successive modificazioni), in discussione alla Commissione Cultura.

Ciò che colpisce nella proposta di legge è il legame tra un diverso modello di gestione della scuola, fondato su un più forte riconoscimento di autonomia alle istituzioni scolastiche, ed altre questioni assai impegnative come lo stato giuridico dei docenti, la loro carriera, il loro reclutamento. Come mai questo intreccio di questioni? Non rischia di appesantire l'iter del progetto?

Qualsiasi modello organizzativo, anche il migliore, fallirebbe senza una risorsa umana qualificata e motivata, scelta (e non assegnata casualmente) alle scuole. Il percorso di reclutamento dei docenti dovrebbe per questo coinvolgere più direttamente le scuole, proprio perché queste devono essere valutate anche sul rendimento dei loro docenti e rispondere a precisi standard per continuare ad operare con successo nel territorio. Il reclutamento da parte delle scuole o reti di scuole, magari, o soprattutto, attraverso appositi *Albi regionali* non è, peraltro, prassi nuova o isolata, ma viene confermata dalle migliori esperienze europee. Né si può continuare ad ignorare che, oggi, gli insegnanti sono organizzati sulla base della rappresentanza sindacale in un'unica area contrattuale che comprende anche il personale ATA. Sono maturi i tempi per la definizione di un nuovo statuto giuridico dei docenti che crei le condizioni per restituire agli insegnanti la dignità di 'professionista' e de-impiegatizzi la funzione dell'insegnante, esaltandone la libertà d'insegnamento e l'autonomia professionale. Legato a questo nuovo strumento va perfezionata una progressione di carriera con livelli differenti. Il passaggio da un livello all'altro non va più legato esclusivamente all'anzianità, ma all'accumulazione di giudizi di performance.

¹ L'intervista è stata pubblicata sul n. 1, gennaio-febbraio 2010, di "Rivista dell'istruzione", bimestrale edito dalla casa editrice Maggioli e diretto da Giancarlo Cerini,

Sull'opportunità di premiare il merito professionale anche il presidente Obama si è recentemente espresso: *“Troppi sostenitori del mio partito – ha dichiarato Obama – hanno resistito all’idea di ricompensare l’eccellenza nell’insegnamento con incentivi economici, anche sapendo che questo può produrre vantaggi per i giovani”*.

Perché si propone di trasformare le scuole in Fondazioni? Anche l’idea di un Consiglio di amministrazione finisce con l’alimentare qualche sospetto. Non tutti condividono l’equiparazione della scuola ad un’azienda (almeno dal punto di vista linguistico). Quali i vantaggi di questa ipotesi? E i rischi?

Perché sia possibile avviare politiche efficaci di riforma anche in Italia occorre partire dal riconoscimento alle scuole dell’autonomia statutaria. In questo quadro si può considerare opportunamente anche la costituzione di fondazioni e consorzi a sostegno delle istituzioni scolastiche. Ciò al fine di aderire alle caratteristiche del territorio e raggiungere più rapidamente gli standard di rendimento richiesti. Ben si adatta a tale fine un *Consiglio di indirizzo* (che ha sostituito non solo dal punto di vista terminologico, ma anche di contenuto, il Consiglio di amministrazione) come organo unico di gestione, distinto dagli organi di partecipazione e aperto alle realtà che possano fornire un contributo autentico all’educazione degli studenti. Questa non è una scuola di azienda ma una scuola aperta. Al contrario, una visione negativa di tutto ciò che è esterno alla scuola, *‘una scuola contro’*, porta al ripiegamento, all’isolamento e alla fin troppo nota e dannosa autoreferenzialità.

L’idea del voucher (finanziamenti conferiti alla scuola in base agli iscritti che liberamente la scelgono) sembra assai dirompente per la situazione italiana. È una proposta di ‘bandiera’ o ha una concreta possibilità di essere approvata e poi attuata?

Abbiamo più volte ribadito che nel nostro sistema pubblico di istruzione, un’uguaglianza effettiva tra scuole di tipo e paritarie gioverebbe a far ripartire un meccanismo inceppato. Si creerebbe una virtuosa *competizione* tra scuole per concorrere (*cum-petere*) al successo dell’impianto educativo nel suo complesso (di fatto ciò è avvenuto in altri Paesi, come Svezia e Finlandia, ma anche nel Cile, il cui sistema di *voucher* ha permesso di raggiungere le migliori performance di tutta l’America latina).

Vi sarebbero prevedibili ricadute sia sul piano economico (minor peso per lo Stato) che su quello qualitativo (migliore utilizzo, proprio nelle statali, delle risorse risparmiate, anche verso destinazioni diverse dagli stipendi del personale). La scuola deve mirare a ridare *senso* all’insieme degli apprendimenti, organizzati attorno ad un progetto culturale, professionale, spirituale, ideale che, dal basso (ossia dal punto più vicino all’utenza), sia espressione del territorio, in un’applicazione intelligente della sussidiarietà: un progetto al quale i genitori non siano estranei, e che sia *leva* per motivare il ragazzo a costruire le basi del suo rapporto con se stesso e con gli altri. Se si dessero i finanziamenti alle famiglie degli studenti (come prevedono diverse proposte di legge della maggioranza), la scuola risponderrebbe dei risultati che produce, mentre se i contributi andassero direttamente alle scuole queste realizzerebbero il loro lavoro in base a vincoli voluti esternamente all’Amministrazione. Il pericolo è che lo Stato configuri troppo le scuole paritarie *a sua somiglianza*, senza dare possibilità a nuovi ed efficaci modelli di emergere e contribuire al superamento della crisi. Ci domandiamo se abbia ancora senso che lo Stato operi vedendo nella società civile, invece che un prezioso alleato, solo un concorrente cui negare lo spazio necessario per dare concretezza ai suoi progetti educativi orientati al bene comune.

Il rafforzamento dei meccanismi di governo (ad esempio, il ruolo dei dirigenti) come si concilia con la valorizzazione dei momenti di partecipazione ‘sociale’ dei genitori e degli altri soggetti? Insomma, chi comanda a scuola?

Nel disegno di un profilo moderno delle scuole italiane, giocano un ruolo fondamentale gli organi collegiali, la cui revisione passa per la contemporanea riscrittura dei poteri e delle rappresentanze, per il coinvolgimento delle famiglie, per il delicato meccanismo di assunzione dei docenti, per il ruolo tutt’altro che marginale che i capi d’istituto potrebbero svolgere nell’ambito di un sistema regolatore di valutazione. Riguardo agli organi di governo della scuola, la Proposta di legge da me presentata assegna al regolamento interno un’autonomia statutaria in tutte le materie che possono essere risolte a livello di istituto, determinando un modello dinamico, capace di adattarsi sia alle molteplici situazioni delle istituzioni scolastiche che alla loro evoluzione organizzativa e didattica. Il testo, in particolare, recepisce i principi e i criteri della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni: ossia la separazione tra organi di indirizzo e organi di gestione, con attribuzione ai dirigenti di poteri connessi alle responsabilità e in ordine ai risultati. Di particolare importanza è, a questo proposito, l’attribuzione alle scuole, in rete, della responsabilità del reclutamento di docenti ed esperti. La motivazione per applicare il principio della sussidiarietà alla materia del reclutamento viene suggerita dal fatto che la selezione può essere più efficacemente gestita in periferia, per meglio favorire un risultato che contribuisca alla buona collocazione dell’istituto in

ambito territoriale. Per questo motivo, il concorso nazionale appare uno strumento grezzo per selezionare gli insegnanti più efficaci per la singola istituzione.

Negli scorsi anni, le proposte per rendere più dinamica la carriera dei docenti (attraverso concorsi, prove, ecc.) hanno trovato una notevole resistenza – per non dire ostilità – nella categoria. Ci sono degli indizi che l'atteggiamento stia cambiando?

Una scuola competitiva provoca, per reazione, un precipitato ideologico: la 'Santa Alleanza' tra burocrazia e corporativismo, già tristemente nota in altri Paesi. La paralisi, espressa secondo Denis Meuret da una fragilità ('*fragilisation*') della scuola, tenderebbe a destrutturare e rendere inoffensiva qualsiasi riforma contraria all'assetto consolidato: "Se un dispositivo viene proposto dalla tecnostruttura ministeriale verrà ignorato o progressivamente svuotato della sua sostanza; se un cambiamento viene proposto dai politici verrà contrastato finché non arriva a perdere le sue connotazioni politiche. (...) Siamo entrati nell'ultima fase del vecchio modello: quella in cui esso ispira politiche regressive che, però, non possono più essere giustificate". Per tali motivi, gran parte delle misure studiate per superare le aporie esistenti approderebbero ad una sostanziale incapacità di risolvere alla radice i grandi problemi della scuola a meno che non si giunga a formulare un nuovo patto che non coniughi più bassi stipendi con basse prestazioni, superando la difesa di un falso e sempre più risibile egualitarismo. I sindacati dovrebbero responsabilmente cessare di dare voce alle istanze più conservatrici per farsi promotori della qualità e dell'efficienza nell'interesse degli studenti, del Paese e, in definitiva, degli stessi insegnanti.

Autonomia, professionalità, valutazione: sono obiettivi largamente condivisibili per riformare la scuola italiana. Evidentemente possono essere riempite di significati diversi. Qual è l'interpretazione che a queste parole intende dare la politica scolastica del Governo in carica? Quali saranno i prossimi passaggi di questa politica (che oggi sembra offuscata dall'esigenza di far quadrare i conti dello Stato)?

Si è sempre parlato di autonomia come fosse una fredda operazione di decentramento verticale ('per grazia ricevuta') dallo Stato alle Regioni; oppure se ne è svuotato il senso nella retorica (impotente) della *libertà delle istituzioni scolastiche*, interpretata al ribasso secondo una chiave centralista e burocratica. Prova ne è che le cose sono peggiorate col tempo. La vera autonomia scolastica è altra cosa: vale a dire una maggiore indipendenza (anche finanziaria) di azione che implica, però, la responsabilizzazione creativa degli attori interni: in particolare, capi di istituto e docenti. Le scuole vanno rese via via garanti dei risultati degli apprendimenti e del successo scolastico degli alunni, sapendo che un *deficit* rispetto agli obiettivi che verranno stabiliti potrà avere conseguenze tangibili. L'autonomia non può, infatti, essere assoluta: deve essere indirizzata e controllata dallo Stato; valutata da enti indipendenti esterni (INValSI) e da un Servizio nazionale di ispezioni (tipo Ofsted in Inghilterra); giudicata da enti locali e dall'utenza (famiglie e studenti). Cosa che accade già in diversi Paesi. Nel nostro sistema, invece, è stata sempre assente la cultura della responsabilità dei processi educativi e la corrispondente cultura dell'*accountability* intesa proprio come capacità di rendere trasparenti le scelte e le dinamiche poste in essere per garantire il successo formativo degli studenti. Il ministro Moratti ha avuto il merito di avere introdotto per la prima volta un sistema nazionale di valutazione dell'istruzione. Avevamo avviato esperienze e processi per diffondere questa cultura, ma all'arrivo del nuovo governo di centro-sinistra il lavoro è stato vanificato, si è fermato del tutto. Abbiamo, ora, rilanciato il sistema di valutazione. Valutare per noi significa conoscere, misurare, posizionare le realtà scolastiche a diversi livelli: di sistema nazionale, della singola scuola e dello studente. Una valutazione che non deve essere solo e meramente punitiva ma che è soprattutto correttiva di realtà di inefficienza e di carenza professionale e strutturale. È, dunque, una valutazione che remia il merito, che diffonde le esperienze migliori, che aiuta chi resta indietro: non *'bocciando'* subito implacabilmente le scuole ma rendendo note le situazioni, introducendo varianti, fornendo strumenti per la manutenzione professionale e il miglioramento didattico-organizzativo. Un approccio *'tutoriale'* diverso da quell'inerzia remissiva dello Stato che lo sprone delle classifiche internazionali vieta di riproporre ancora una volta.

Quale sarà l'iter del progetto di legge nei prossimi mesi? E quale potrà essere il rapporto tra iniziativa del Governo e iniziativa parlamentare?

Riguardo ai passaggi della mia Proposta di legge mi sono adoperata per modificare il testo originario accogliendo contributi di tutti i gruppi parlamentari. È mancato, tuttavia, il coraggio finale che avrebbe portato all'adozione del nuovo testo da parte del Comitato ristretto. Sono certa che, dopo l'approvazione della Riforma del secondo ciclo e della formazione iniziale dei docenti, proposta dal Governo, sarà possibile riaprire il dialogo tra le forze

politiche, e tra queste e il Governo, per completare anche sul piano organizzativo e didattico il cambiamento tanto atteso e non più rinviabile della scuola italiana.