

# Verso il X Congresso nazionale dell'Anp

## Materiali per la riflessione pregressuale

5

### *Un'accelerazione necessaria*

**Q**uello che abbiamo davanti a noi è il decimo Congresso Nazionale dell'Anp, a partire dalla data della sua fondazione ufficiale (1987). Da allora, ventisette anni sono trascorsi, divisi pressappoco a metà dalla data di riferimento principale per la nostra battaglia sindacale e politica: quella per l'autonomia e la dirigenza (2000).

Cinque dei Congressi fin qui celebrati hanno preceduto quel momento ed altrettanti lo hanno seguito o stanno per farlo. Non è chi non veda come questa ricorrenza, apparentemente rituale, solleciti da parte nostra un bilancio su quanto è stato finora realizzato e su quanto resta da fare in vista del raggiungimento di quegli obiettivi strategici.

Una valutazione su questo punto non può prescindere dal contesto nel quale opera non solo la nostra Associazione, ma la scuola tutta. Sotto questo profilo, la condizione del paese è forse al suo punto più basso da molto tempo: non solo una crisi economica che si protrae ormai da almeno cinque anni e che prosciuga le risorse disponibili, ma una disoccupazione giovanile ai massimi storici da sempre e che mette pesantemente in discussione il ruolo della scuola e la sua capacità di preparare efficacemente alla vita adulta. In aggiunta, una crisi di fiducia verso le istituzioni in generale, che non facilita il compito di individuare strategie per uscire dalle presenti difficoltà.

## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza

ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



6

Su questo sfondo, prende corpo e si rafforza una vulgata, tanto più insidiosa quanto, in apparenza, coerente con le premesse: non si può metter mano a significative modifiche dello status quo perché “costano”. E, siccome le risorse scarseggiano, occorre muoversi in ogni campo - scuola inclusa - “senza nuovi o maggiori oneri di finanza pubblica”.

**I**nsomma, la crisi economica sarebbe la giustificazione ideale per la conservazione dell'esistente: magari poco soddisfacente, ma, in apparenza, non costoso. E quindi non ci sarebbe spazio per la piena autonomia delle scuole, né per un efficace sistema di valutazione delle prestazioni professionali, né per la carriera dei docenti, né per l'equiparazione retributiva dei dirigenti, né per nient'altro che metta in discussione i precari equilibri attuali.

Si tratta di un errore di prospettiva, come un'analisi appena meno superficiale permette di comprendere. La situazione attuale è costosa perché inefficiente: non solo in termini di risultati, che relegano il nostro sistema formativo nelle retrovie dei confronti internazionali; ma anche in termini finanziari, perché ancorata ad una logica quantitativa, che si preoccupa solo di mantenere alto il numero degli addetti, senza alcuna attenzione per la loro motivazione, la loro soddisfazione professionale, il loro rendimento. L'esito è quello che abbiamo sotto gli occhi da tempo: costi di sistema elevati, risultati mediocri, frustrazione e disaffezione diffuse. E, quel che è peggio, la sfiducia verso il domani: il delitto più grande che si possa consumare in ambito formativo.

Quando la crisi si fa sentire, è il momento di riconsiderare le scelte di fondo. Nel caso della scuola, per dar vita finalmente a quel rinnovamento che - iscritto nelle carte da oltre quindici anni - non si è mai voluto realmente attuare: prima con il pretesto che il contesto non sarebbe stato “maturo”, da ultimo con l'argomento che il cambiamento sarebbe oneroso. Non è il cambiamento che richiede costi, ma la stagnazione, come andiamo dicendo da tempo.

**N**on sono né l'autonomia né la dirigenza la causa dell'attuale crisi, ma il loro congelamento di fatto, che ha richiesto costi crescenti. Il paradigma concettuale e politico originario - liberare le energie della società civile, puntare sulla sussidiarietà orizzontale - è stato accantonato: con il risultato che il tentare di risolvere dal centro gli innumerevoli problemi che si generano giorno dopo giorno nelle aule ha richiesto la lievitazione di un apparato burocratico sempre più pervasivo e sempre più costoso. Ed ai costi economici diretti si sono aggiunti quelli indiretti della mancata risposta ai problemi formativi della società.

Qual è il costo del divario che non si è saputo colmare “dall'alto” fra i bisogni formativi dei singoli e le richieste del sociale? I milioni di giovani NEET non sono solo statistiche, sono persone che non hanno trovato nella scuola le risposte di cui avevano bisogno: in termini di competenze (e non di nozioni) ed in termini di motivazioni (e non di piatta routine). Quelle risposte avrebbe potuto fornirle una scuola veramente autonoma ed in presa diretta con il suo territorio, guidata da dirigenti che non si fosse avuto paura di “abilitare” al loro ruolo, invece di comprimerli per timore di urtare le suscettibilità di certo sindacato.

Qual è stato - e qual è ancora oggi per la nostra società - il costo dell'alleanza fra il mammut ed il dinosauro? La crisi che viviamo non è

figlia del caso, né della ostilità dei mercati: è figlia del rifiuto di accettare il cambiamento, della diffidenza verso le energie della società civile, della rinuncia ad avvalersi dei professionisti della formazione per affidare il governo del sistema ai burocrati.

Ciò di cui la nostra scuola ed il nostro paese hanno bisogno oggi non è di congelare l'esistente, ma di attuare finalmente le ricette già individuate da tempo e che altri paesi hanno messo in atto prima di noi, con i risultati che si vedono nei diversi campi del sociale: a cominciare dall'istruzione. Non di rallentamenti abbiamo necessità, ma di un'accelerazione decisa. Sono molti, e si moltiplicano ogni giorno, i segnali di cambiamento nelle istituzioni, che fanno intuire prossimo e possibile il momento di svolta.

Nel momento in cui ci avviciniamo all'appuntamento congressuale, sbaglieremmo se non ci rendessimo conto che la rottura dei vecchi equilibri può costituire anche per noi un'opportunità per uscire dalle secche della stagnazione in cui è stata per quindici anni sospinta l'innovazione rappresentata dall'autonomia. E sbaglieremmo due volte se non comprendessimo che il ruolo di motori di questa nuova accelerazione e di questo sforzo per il cambiamento può essere nostro, solo che sappiamo guardare al futuro anziché al passato, a quel che deve essere anziché a quel che non è stato.

### *Uscire dalla terra di mezzo*

**L'**innovazione che non si compie, marcisce: tanto più quanto più radicali erano le sue premesse. Essa non lascia sopravvivere l'ordine antico, ma – se non lo sostituisce con uno nuovo – finisce vittima di se stessa e di una restaurazione più o meno mascherata. Termidoro apre sempre la strada a Bonaparte.

Spetta quindi a noi – che abbiamo per primi creduto nell'autonomia e l'abbiamo imposta nell'agenda dei decisori politici – riprendere in mano quella bandiera: ma non per riproporla come un atto di fede a dispetto di ogni evidenza. Dobbiamo capire e dichiarare con chiarezza quali condizioni sono mancate, sottoporre a verifica i presupposti e misurarli alla luce della situazione nuova. In una parola, recuperare il senso ed il fine e non soltanto il nome.

Quella in cui ci troviamo è una terra di mezzo: nella quale, se la meta è chiara, non altrettanto lo sono le strade da percorrere e le alleanze su cui contare. Gioverà allora partire dall'individuazione degli ostacoli che hanno frenato il cammino e che hanno prodotto la stagnazione con cui oggi dobbiamo misurarci.

Sicuramente, uno di questi è la forte spinta all'indietro, verso una sorta di “**normalizzazione**”: in essa confluiscono e si trovano oggettivamente alleati coloro che non hanno mai accettato veramente l'autonomia e coloro che – dicendo di volerla – la vorrebbero priva di responsabilità. Non è un caso se l'Amministrazione periferica, che sembrava sul punto di estinguersi poco più di dieci anni fa, è oggi più invasiva e presente di prima ed ha recuperato di fatto nell'uso collettivo e sulla stampa perfino il vecchio nome di Provveditorato. In ciò aiutata da quanti, ad ogni difficoltà o semplice incertezza, ne sollecitano l'intervento, illudendosi che questo li sollevi da ogni esposizione personale.

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza  
ROMA 11-12-13-14 DICEMBRE 2014



## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE

Accelerazione nella coerenza

ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



8

Un altro fattore di oggettiva restaurazione è costituito dal **neocentralismo** di ritorno, a sua volta favorito dalla ferrea presa che il Ministero dell'Economia ormai esercita su tutte le altre Amministrazioni dello Stato, e segnatamente su quella dell'Istruzione, commissariata da tempo immemorabile. Complice la crisi economica e la conseguente necessità di tenere sotto controllo i centri di spesa, tutte le decisioni sono soggette a controlli e monitoraggi, preventivi e successivi, che imbrigliano ogni centro di decisione locale. Il regime dei controlli preventivi, che si credeva finito con la riforma delle funzioni della Corte dei Conti nel 1994, è ritornato in forze: con l'aggravante che non si tratta più di un controllo di legittimità esercitato da una Magistratura, ma di un pervasivo controllo di merito, esercitato in via amministrativa da una tecnostuttura che non risponde ad alcun potere esterno, né obbedisce ad una logica di bilanciamento degli interessi.

Il braccio secolare di questo potere è rappresentato dal progressivo - ed ormai quasi compiuto - **prosciugamento** di ogni risorsa e perfino della semplice liquidità. Non si tratta solo dei tagli ai bilanci o del saccheggio del FIS: si pensi al regime della tesoreria unica, per cui anche le risorse proprie delle scuole ed i contributi dei genitori devono confluire in un conto della amministrazione finanziaria ed essere spesi per primi - anche quando si tratta di coprire spese di competenza dello Stato. Togliere alle scuole il controllo sulle proprie risorse è un modo come un altro - ma uno dei più efficaci - per privarle di ogni autonomia reale.

Da ultimo, e non per ultimo, il più odioso fra gli strumenti di controllo preventivo: **impaurire chi deve decidere**. Si è costruita intorno ai dirigenti sul campo - ed a quelli delle scuole in particolare - una rete fittissima di adempimenti formali, relativi a questioni che sono esterne alla loro missione primaria di responsabili di un'impresa formativa: sicurezza, notifica preventiva dei contratti di lavoro, privacy, anticorruzione, trasparenza, regime degli appalti, vigilanza sui contratti ed altro ancora. Ognuna di queste norme obbedisce in apparenza ad un fine di pubblica utilità: ma tutte sono pensate, e dimensionate, su una scala che è quella delle Amministrazioni Centrali e dei grandi centri di spesa. Come tali, prevedono una mole ed una complessità di adempimenti che richiedono organici dedicati e competenze giuridiche ed amministrative non compatibili con le dimensioni e le risorse professionali di una scuola. Ma tutte sono sorrette da un apparato sanzionatorio che sembra fatto apposta per intimidire e per costringere il dirigente a dedicare tutta la sua attenzione a non incorrere in qualcuna delle infinite trappole di cui è stato disseminato il suo cammino: con il risultato di distrarlo dalla sua missione originaria, di garante di un'azione formativa e di rappresentante di un'autonomia funzionale. Con il corollario (che sarebbe ridicolo se non fosse tragico) che i "fini di sistema", cui in teoria dovrebbe servire questo apparato elefantino di controllo, vengono regolarmente elusi: le cronache di questi mesi sono piene degli scandali che sistematicamente colpiscono le grandi centrali pubbliche di spesa, mentre le scuole ed i loro dirigenti annaspano sotto il peso di adempimenti tanto soffocanti quanto inutili.

Ormai l'eterogenesi dei fini è giunta ad un punto tale che ogni spinta innovatrice genera il suo contrario: prima una legge di delega farraginosa ed inattuabile, poi una pletora di decreti applicativi che richie-

dono anni prima di essere emanati, infine una giungla di adempimenti tale da paralizzare ogni atto di libertà. Per ironia della sorte, questa deriva avviene all'insegna della "semplificazione": ed il risultato finale ci rende sempre più prigionieri di un passato che non passa, ma che ci preclude il futuro.

Il messaggio implicito che questa situazione manda ai dirigenti è alla fine questo: attenti a non muovervi, a non assumere decisioni, a non prendere iniziative. Limitatevi a gestire il quotidiano senza fantasia e senza cambiamento. Soprattutto, non scontratevi mai con nessuno, per nessuna ragione. E quanto alla vostra missione centrale, quella di educare ed istruire i giovani, lasciate perdere: su quello non rischiate nulla. Concentratevi sull'esistente e non vi muovete da lì.

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza  
ROMA 11-12-13-14 DICEMBRE 2014



### La scuola è una priorità di tutti

**L'**elenco delle difficoltà non può essere fine a se stesso, né tanto meno assumere la funzione di alibi per non fare. Esso deve servire come spinta per individuare le azioni di contrasto possibili ed idonee al superamento della situazione di stallo. Per far questo, occorre ripartire da quello che è il dover essere della scuola, liberandola dalle sovrastrutture che le sono state costruite intorno in questi anni.

La scuola esiste per preparare il domani del paese. Per realizzare questa missione, essa ha il dovere di indurre nei giovani lo sviluppo di conoscenze e competenze adeguate a sostenerne il futuro lavorativo; ma deve anche trasmettere loro un sistema di valori collettivi che costituiscono il tessuto connettivo della società futura.

Questo è ciò di cui essa deve essere chiamata a rispondere e su questo l'azione dei suoi operatori deve essere valutata. Tutto il resto è servente rispetto al fine e non può usurpare il rango di priorità.

Per onorare i propri impegni con la società, la scuola ha bisogno di:

- a) condizioni di sistema;
- b) risorse;
- c) strumenti giuridici.

Le **condizioni di sistema** sono molteplici: ma in realtà, sarebbero dovute al paese anche indipendentemente dalla condizione della sua scuola. Fra esse, non possiamo non ricordare almeno le principali:

- una dirigenza piena e vera;
- una chiara determinazione degli obiettivi assegnati al sistema di istruzione;
- una *governance* coerente con tali obiettivi, a tutti i livelli;
- un sistema serio e credibile di misurazione dei risultati raggiunti.

Una *dirigenza piena e vera* richiede a sua volta alcune misure, la prima delle quali riguarda il reclutamento dei futuri dirigenti. Se si scelgono le persone sbagliate, nessuna formazione successiva potrà rimediare. Sulla materia, Anp ha già presentato una propria articolata proposta, cui si rimanda senza qui riprenderla nei dettagli. Di essa vogliamo almeno ricordare un punto, che è stato già fatto proprio dal legislatore: la gestione del corso-concorso in sede nazionale, affidata alla Scuola Nazionale di Amministrazione. Un primo passo nella direzione giusta, che però si tratta di completare, disegnando un percorso coerente con i fini che si vogliono raggiungere.

## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE  
 Accelerazione nella coerenza  
 ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



Una dirigenza piena e vera ha bisogno anche di condizioni esterne. Per esempio, di una compiuta legittimazione giuridica, non indebolita dallo stigma della “atipicità”, da cui essa è stata segnata fin dalla sua origine. L’idea del ruolo unico, di cui si discute in questi mesi, va nella direzione giusta ed è da noi condivisa: purché non si cada nell’errore di tenerne fuori proprio i dirigenti delle scuole. Non meno pericolosa è l’ipotesi che vuole identificare nella dirigenza delle scuole una “dirigenza professionale”, in cui - anche al di là dell’ossimoro - l’aggettivo tende ancora una volta ad assorbire il sostantivo cui si accompagna.

Per questa via, si rafforzerebbe l’idea di una loro diversità - cioè, di fatto, una minorità - rispetto alla “norma”. I dirigenti delle scuole hanno, se mai, una missione più complessa degli altri, ma certamente non minore né strutturalmente diversa. E quindi un ruolo unico “vero”, tale anche nei suoi risvolti retributivi, è una delle condizioni di base per legittimare pienamente la funzione.

Quella degli *obiettivi chiaramente determinati* è una vecchia questione. Da molto tempo, il Ministero si astiene dal formularne, lasciando che siano le singole scuole - se credono - ad auto-attribuirseli. Se si guarda agli ordinamenti didattici, si vedrà che essi sono corredati di Linee guida ed Indicazioni nazionali, che costituiscono semplici liste di auspici: il “profilo in uscita” dello studente dovrebbe contenere tutto ed il suo contrario. Ma da nessuna parte viene indicato quale sia la soglia minima cui corrisponde il “valore legale del titolo di studio”: cioè quella misura di conoscenze e competenze che in tutte le scuole dovrebbe corrispondere al conseguimento della valutazione di sufficienza.

Le conseguenze sono note: un diploma - ma anche una semplice promozione - ha contenuti e “peso” molto diversi a seconda della scuola che lo rilascia, ma a volte anche all’interno della singola scuola. E - corollario forse meno evidente, ma non meno importante - non si può procedere ad una reale valutazione delle scuole, se non su base comparativa e statistica: cioè confrontandole fra loro, anziché rispetto a parametri di riferimento comuni.

Si dice - o si vuole far credere - che si tratti di una scelta rispettosa dell’autonomia. In realtà, è esattamente il contrario. L’autonomia si rispetta fissando chiaramente gli obiettivi e verificando seriamente i risultati: ciò che consente di lasciare le scuole libere di scegliere il percorso fra gli uni e gli altri. Da noi si lasciano nel vago gli obiettivi e conseguentemente non si può giudicare se i risultati siano o meno all’altezza. In cambio, si avvolge ogni passo intermedio in una rete infinita e soffocante di prescrizioni, controlli e monitoraggi. Per arrivare dove?

Noi rivendichiamo quindi tre cose: che ci si dica con chiarezza a quali risultati minimi di apprendimento le scuole debbano tendere, livello per livello; che ci si diano le risorse appropriate; che il controllo avvenga sui risultati e non sulle procedure. Solo così la scuola può assolvere alla sua funzione verso il Paese. E solo così si potrà parlare di autonomia.

La *governance* è tema sempre di attualità, soprattutto quando si discute di realtà organizzative complesse e che interagiscono con una pluralità di soggetti, come la scuola. In questa sede, ci si deve limitare ad enunciare alcuni punti, che potranno essere argomentati solo

per sommi capi:

- la *governance a livello istituzionale*. Sono più che maturi i tempi per affrontare il nodo della “competenza concorrente”, introdotta nella riforma costituzionale del 2001. A partire da allora, questo – che sembrava strumento flessibile e di grande modernità politica – è diventato l'alibi principale per la *non-decisione* su tutte le questioni che coinvolgono i rapporti con gli enti locali, compresa la scuola. Istruzione professionale, istruzione tecnica, istruzione degli adulti, certificazione delle competenze, obbligo formativo: questi ed altri temi di volta in volta si sono arenati sulle secche formali della titolarità a decidere. Si deve chiedere di mettere la parola fine a questa fase, tornando a separare gli ambiti in modo netto: da una parte, la competenza statale, dall'altra quella regionale. Il che non significa necessariamente la ri-statalizzazione delle questioni che riguardano la scuola: comporta però che l'interlocutore sia certo ed unico, in relazione alle varie questioni;
- la *governance a livello amministrativo*. Si è già detto della restaurazione strisciante, che ha di fatto reintrodotti i Provveditorati. Va detto con chiarezza che – per quello che è il contributo dell'Amministrazione periferica alla missione chiave della scuola – un solo livello intermedio fra Ministero e scuole è anche troppo: e due sono decisamente dannosi. Di più: anche il livello regionale potrebbe in realtà essere molto alleggerito.

**L**a nostra proposta: trasformare gli USR in strutture di servizio, cioè strutture deputate a fornire consulenza e supporto logistico nelle materie amministrative che attualmente soffocano le scuole. La cultura giuridico-amministrativa è il terreno di elezione della struttura burocratica, mentre è sostanzialmente estranea alle persone di scuola. Faccia ciascuno quel che sa fare: le scuole si concentrino sui risultati di apprendimento e di formazione; l'amministrazione su appalti, trasparenza, sicurezza, privacy, anticorruzione e quant'altro. Per evitare che - per questa via - il controllo sulle decisioni si sposti dalle singole scuole agli USR, la funzione di questi ultimi dovrebbe essere unicamente istruttoria e consulenziale, restando ai dirigenti delle scuole l'adozione dei provvedimenti finali. Questa proposta va letta insieme con l'altra, che formuleremo in seguito: sollevare gli uffici periferici dalla titolarità nella gestione del personale;

- la *governance a livello di scuola*. La denuncia dell'inadeguatezza dell'attuale sistema di organi collegiali scolastici è vecchia di decenni. La nostra proposta è semplice e chiara: si azzeri tutta la sovrastruttura e si attribuisca alle scuole piena **autonomia statutaria**, nei limiti delle materie affidate alla loro responsabilità. Un'apposita legge, il più possibile “leggera” e senza fronzoli, dovrebbe stabilire: a) l'autonomia *statutaria* di ogni scuola; b) l'esistenza di un consiglio dell'autonomia, nel quale nessuna componente disponga di più di un terzo dei posti e nel quale debbano necessariamente essere presenti soggetti del territorio esterni alla scuola; c) la previsione che sia il consiglio a disegnare tutta la struttura di *governance a valle*.

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza  
ROMA 11-12-13-14 DICEMBRE 2014



## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE

Accelerazione nella coerenza

ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



12

**U**n sistema serio e credibile di valutazione dei risultati raggiunti. Il DPR 80 è un primo tentativo per passare dalle parole ai fatti: come tale lo apprezziamo, non senza vederne ed indicarne i limiti. Per limitarci ai più evidenti: la valutazione delle scuole su obiettivi di miglioramento auto-definiti e l'assenza di valutazione sulle persone (tranne i dirigenti).

Su questi punti occorre essere espliciti: un sistema si tiene tutto insieme o non si tiene per niente. La valutazione delle scuole ha un senso, ed è anzi necessaria, se a monte ci sono degli obiettivi definiti come traguardi minimi da raggiungere. Se non ci sono, la valutazione solo statistica (e priva di riscontri esterni) non apporta valore aggiunto al sistema.

Quanto alla scelta di non valutare le persone, essa può avere un senso se a sua volta fa parte di un sistema di coerenze: cioè se quel compito è attribuito alle scuole. Noi siamo favorevoli a questa soluzione: ma essa deve far parte del pacchetto, che altrimenti rimane privo di una tenuta logica. Si valutino pure solo le scuole e si lasci ad esse la scelta delle misure da adottare in caso di problemi, purché le si doti anche degli strumenti di intervento: che partano dalla possibilità di organizzare formazione obbligatoria in servizio e si estendano a misure in grado di incidere sui comportamenti professionali, se e quando necessario. Del resto, è quel che accade pacificamente in molti paesi, come l'Olanda o l'Inghilterra.

Se questo non si può – o non si vuole – fare, allora bisogna che il sistema valuti anche le persone: non i cosiddetti *team*, che poi sono le stesse scuole nel loro insieme. Sempre ed in ogni ambiente di lavoro c'è chi si impegna di più e dà un apporto maggiore ai risultati; come c'è chi fa poco, o addirittura male, e si lascia trainare. Non giova a nessuno che i contributi (e le responsabilità) dei singoli restino confusi nell'indistinto del risultato collettivo, positivo o negativo che sia.

**C'**è un'altra coerenza da richiamare: se la scelta finale prevedesse che il ruolo del SNV / INVALSI deve essere limitato alla valutazione del sistema, con esclusione delle persone, allora l'Istituto deve essere realmente indipendente dal MIUR e non solo dotato di autonomia finanziaria. Il Ministero non può essere al tempo stesso committente, controllore e, indirettamente, oggetto del controllo. E quanto alla valutazione delle persone, e soprattutto dei dirigenti, occorre porsi finalmente con serietà il tema della separazione effettiva fra la competenza tecnica e l'indirizzo politico: due funzioni entrambe essenziali, ma che non vanno confuse.

**E** veniamo alle risorse. Anche qui c'è molto da migliorare e da semplificare se l'autonomia vuol essere reale. Tanto per cominciare, va detto che l'autonomia senza il governo delle risorse non può esistere; ma che il governo delle risorse fuori dalle autonomie elimina le autonomie stesse.

Una proposta: trasferiamo alle scuole il finanziamento del servizio a "costo standard", attraverso l'attribuzione di una quota capitaria, che includa le somme necessarie a retribuire tutto il personale ed alla manutenzione ordinaria degli edifici, secondo la serie storica degli ultimi cinque anni. Si incrementi questa somma del 5% per le spese di funzionamento. Punto.

Se i timori del MEF riguardano l'ingente liquidità che uscirebbe dalle casse centrali, nessun problema: si mantenga l'attuale sistema di giacenza dei fondi – anche di quelli propri delle scuole – presso le tesorerie provinciali. Si salti solo l'ormai inutile passaggio fra la scuola e l'istituto bancario cassiere e si autorizzino le scuole ad emettere mandati e reversali elettronici direttamente sulle tesorerie, senza altro vincolo che quello del rispetto delle linee di credito loro attribuite. E, se proprio si vuole esagerare in prudenza, si disponga l'apertura delle linee di credito solo per ratei trimestrali anticipati. L'elaborazione degli stipendi potrebbe rimanere, come ora, nel Service del Tesoro, rispetto a cui le scuole si limiterebbero a notificare mensilmente l'elenco degli aventi diritto e quello delle eventuali variazioni. Fine delle spese per l'ormai inutile servizio di intermediazione bancaria e de-materializzazione completa dei movimenti contabili.

A questa misura - che non genererebbe alcun costo aggiuntivo, ma solo economia delle commissioni bancarie - dovrebbero aggiungersene altre, come una reale incentivazione fiscale alla donazione verso le scuole da parte di famiglie e privati, anche attraverso l'accesso generalizzato al regime del 5 per mille; o la previsione della possibilità di apertura pomeridiana per attività formative extra-curricolari finanziate dalle famiglie; o ancora di forme di *intra-moenia* per i docenti (non rivolte agli allievi della stessa scuola).

Il tutto, ovviamente, libero da vincoli di destinazione che non siano quelli dell'obbligo di retribuire i dipendenti. A tale riguardo, varrebbe la pena di sperimentare la formula del finanziamento sulla base della "dotazione oraria globale" e non dell'organico, così come è attualmente costituito.

**L**a dotazione oraria globale è in uso da tempo in Francia e consiste nell'attribuire alla scuola una dotazione di ore e minuti per ogni alunno iscritto. Questo "tempo", moltiplicato per il numero degli iscritti, dà un totale di ore di insegnamento, sul quale viene calcolato il finanziamento, nella misura necessaria a garantire il rapporto "un docente per ogni ora per ogni classe", più un piccolo "quid" percentuale: in sostanza, qualcosa di simile all'organico funzionale. Con la differenza che spetterebbe alla scuola "tradurlo" in cattedre e posti di insegnamento: e quindi con la possibilità – fatta salva la quota nazionale di insegnamenti obbligatori – di attuare finalmente una certa misura di opzioni e di alternative, cioè di personalizzare l'offerta formativa. In Francia – patria del centralismo – si fa da tempo: perché non da noi? Perché non consentire alle scuole di barattare – se lo vogliono – alcune classi un po' più numerose con ore da destinare ad attività differenziate? O con la possibilità di gestire l'inclusione, in tutte le sue forme? O di avere gruppi costituiti da un numero diverso di alunni in funzione delle diverse attività (più numerosi per le attività "frontali", più ridotti per quelle laboratoriali)? O di gestire la formazione del proprio personale? Il tutto senza spendere un euro in più.

**P**er quanto riguarda gli **strumenti giuridici**, la scuola non ha bisogno di nuovi ordinamenti: anzi, è stata sottoposta – ormai da quindici anni a questa parte – a fin troppi rivolgimenti e cambiamenti nelle regole di funzionamento. Quello di cui ha impellente bisogno è una fase di *stabilizzazione* normativa, per elaborare e mettere a

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza  
ROMA 21-22-23-24 DICEMBRE 2014



## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE

Accelerazione nella coerenza

ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



regime tutte le novità che si sono abbattute su di essa senza darle il tempo di assorbirle. Ma, accanto a questa moratoria legislativa, ha anche necessità di una sistemazione organica dell'insieme confuso di norme che si sono andate stratificando. Il precedente Testo Unico risale al 1994 ed ha avuto la sfortuna di essere emanato nell'immediata vigilia di una stagione di cambiamenti convulsi e numerosissimi: a tal segno che esso non è mai stato in grado di assolvere la sua funzione di contenitore di riferimento di tutte le norme vigenti in materia di istruzione. La pausa nella produzione di nuove regole deve anche essere l'occasione per dare una sistemazione organica a quelle esistenti e per disboscare quella vera e propria giungla che si è generata e che contribuisce non poco al malessere organizzativo di chi opera e deve decidere all'interno di essa.

### *Una scuola nuova per un paese diverso*

**N**on si può pensare di rinnovare la scuola e di restituirle dignità con i vecchi **strumenti** e le vecchie **regole**. Si è già insistito sulla necessità di un approccio diverso e di un ripensamento degli schemi. Occorre trovare – come collettività nazionale – il coraggio di immaginare in modo diverso il rapporto fra la società e la sua scuola. Un rapporto che deve riscoprire insieme la fiducia nei professionisti cui si affidano i propri figli ed il senso di una missione esigente, di cui occorre essere, e dimostrarsi, in ogni momento all'altezza.

Tre quarti della sovrastruttura burocratica che grava sulle scuole e ne soffoca il respiro formativo deriva dal governo esterno della risorsa "personale". Buona parte dell'attività del Ministero e quasi tutta quella dell'Amministrazione periferica è assorbita da questo: reclutamento, mobilità, nomine, graduatorie, ricorsi, contenzioso, contratti collettivi nazionali ed integrativi ed altro ancora.

Arriva sempre, nell'evoluzione delle organizzazioni, un momento in cui la complessità diventa troppo grande per essere ancora "governabile" con misure migliorative. Occorre allora riprogettare i modelli e ripartire da capo: o soccombere.

**M**a la scuola non vuole soccombere: deve perciò liberarsi dal fardello di una sovrastruttura che resiste e vuole giustificare la propria invadenza solo perché si ritiene necessaria per la gestione centralizzata di un milione di persone (oltre che di duecentomila precari). E se la via d'uscita fosse più semplice? Se si decidesse di trasferire ad ogni scuola la gestione delle "sue" persone?

Al centro dovrebbe restare poco, pochissimo: la certificazione iniziale dell'idoneità ad insegnare, per esempio. O le regole più generali dei contratti: carico massimo di lavoro, malattia, ferie.

Tutto il resto, alle scuole, o alle loro reti. Senza licenziare nessuno, ma lasciandole libere di assumere man mano che si liberano i posti. Assumere in primo luogo per mobilità, fra i docenti "di ruolo" che vogliono cambiare sede e si candidano a ricoprire quelle vacanti: solo che a scegliere la persona giusta dovrebbero essere le singole scuole, sulla base di un reciproco gradimento delle rispettive visioni educative, attraverso il confronto diretto con gli aspiranti. Come accade senza scandalo nella grande maggioranza dei paesi evoluti, con risultati molto superiori ai nostri. E naturalmente – siamo in Italia – con il divieto di

“chiamare” parenti ed affini entro il quarto grado del dirigente, del dsga e di chiunque abbia un ruolo nella scelta dei candidati.

Assumere, in seconda battuta, aspiranti abilitati, entro i limiti dell'organico di diritto non coperto per mobilità volontaria: e metterli alla prova per tre anni prima di consolidarli. Una scelta da operare non conducendo un “esame” tradizionale: se sono abilitati, la materia devono conoscerla e, in teoria almeno, saperla anche insegnare. Che sappiano farlo anche in pratica è cosa che verificherà, appunto, la scuola nell'unico modo ragionevole per farlo: mettendoli alla prova sul campo.

**P**er sceglierli, la scuola dovrà preventivamente identificare il tipo di rapporto che le serve: come metodologia, come relazione, come capacità di organizzare il proprio e l'altrui lavoro. Dov'è lo scandalo? Se gli insegnanti sono, come tutti dicono e sanno, la principale risorsa professionale della scuola, perché non deve essere questa a scegliersele? Oggi accade il contrario: è la scuola che è una risorsa per l'aspirante docente, quando tocca a lui “scegliersi la sede”. Con buona pace del progetto di istituto. Quel che serve, invece, è ritrovare un equilibrio – finora del tutto assente – fra le esigenze e gli interessi di entrambe le parti: affinché i diritti degli alunni non continuino ad essere considerati come gli unici non meritevoli di tutela.

Infine, e fin da subito, si dovrebbe poter assumere supplenti annuali e temporanei su tutti i posti vacanti in organico di fatto, con contratti temporanei e con modalità di scelta analoghe.

### *Il domani è di chi sa immaginarlo*

Le scuole non sono mature per questo? Lo è forse di più un remoto ufficio territoriale, lontanissimo per cultura ed esperienza dal conoscere i bisogni delle realtà formative cui assegna il personale in modo “cieco”, scorrendo un'anonima graduatoria? Si preferisce il caso ad una scelta razionale, che tenga conto delle aspirazioni dei singoli ma anche dei bisogni formativi dei ragazzi?

**D**el resto, la cultura del “tutto o niente” è da sempre la migliore alleata dello status quo. Se esiste il ragionevole timore che alcune, o molte, scuole potrebbero non essere mature, è questa una ragione sufficiente per bloccarle tutte?

Perché non pensare ad una formula sperimentale, che salvaguardi al tempo stesso l'efficienza e la coerenza del sistema? Si parta dalle scuole che hanno già adesso i migliori risultati nel proprio compito chiave, quello di preparare gli studenti. Su questo il futuro SNV potrà offrirci dati ulteriori, ma già ne esistono abbastanza: i fascicoli di Scuola in Chiaro, se li si volesse veramente “leggere”; le prove INVALSI, se vogliamo che servano a qualcosa; i dati PISA, per le scuole che hanno partecipato al campione.

Si individui anche solo una quota di tali scuole e si conferisca loro - per un tempo determinato (cinque anni?) - un'autonomia allargata: obiettivi da raggiungere, risorse determinate con il metodo sopra indicato, dotazione oraria globale e facoltà di assumere il proprio personale. E poi si misurino i risultati, li si confronti con un campione di controllo e si traggano le conseguenze.

Oppure ancora: si segua – sempre in via sperimentale – il modello inglese delle *Academies*: le scuole migliori si costituiscono in

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza  
ROMA 11-12-13-14 DICEMBRE 2014



## VERSO IL X CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANP

X CONGRESSO NAZIONALE  
Accelerazione nella coerenza

ROMA 22-23-24 DICEMBRE 2014



Fondazioni e si autogestiscono, ricevendo fondi in misura pari a quelli che il Ministero spende per scuole similari. Dopo cinque anni si tirino le somme.

### Altre condizioni di sistema

**C**i sono altre condizioni - di carattere forse meno *politico* e generale - che pure sono essenziali per imprimere una scossa alle stagnanti consuetudini in cui si è per troppo tempo impaludata la gestione del personale.

Una di queste riguarda la **carriera professionale** dei docenti. Su questo, oltre dieci anni fa, Anp ha elaborato e prodotto una propria articolata proposta, che conserva tuttora molti aspetti di validità. Senza riprenderla integralmente in questa sede, basterà richiamarne alcuni punti fondamentali.

La carriera non deve più seguire l'unico riferimento dell'anzianità, che anzi dovrebbe essere del tutto abbandonato, o fortemente ridotto nella sua incidenza. La leva principale dovrebbe essere la valutazione condotta a livello di scuola, attraverso cui individuare il contributo dei singoli al risultato di insieme. Gli esiti costantemente favorevoli di tale valutazione dovrebbero dare nel tempo accesso a due tipi di sviluppo del profilo: a) da un lato, l'accesso a qualifiche superiori interne alla docenza (a suo tempo avevamo proposto quelle di docente esperto e docente senior), caratterizzate da significativi differenziali retributivi entro quote percentuali prefissate; dall'altro, la possibilità di svolgere funzioni di sistema (coordinatori, collaboratori, funzioni strumentali, tutor, formatori, ...) all'interno della scuola autonoma. Queste funzioni darebbero titolo, a loro volta, a miglioramenti economici temporanei, per il tempo del loro svolgimento. E solo fra coloro che abbiano svolto con valutazione positiva tali funzioni per almeno tre anni dovrebbero poter essere selezionati i vicari e poi i futuri dirigenti.

**U**n'altra condizione riguarda l'esigenza che la fine della moratoria contrattuale e la contemporanea riforma della Pubblica Amministrazione consentano finalmente di affrontare l'annosa questione della **sperequazione retributiva** dei dirigenti scolastici, sia rispetto all'altra dirigenza pubblica di seconda fascia che al proprio stesso interno. Servirà da un lato un quadro di riferimento normativo - che noi individuiamo in un *ruolo unico della dirigenza*, del quale i dirigenti delle scuole facciano parte a pieno titolo. In aggiunta, servirà un nuovo contratto di lavoro che ponga fine al regime di segregazione economica e normativa fin qui consolidato a loro danno.

I termini della questione sono noti da tempo e non è questa la sede per richiamarli. Quello che va sottolineato è che una situazione di profonda e radicale trasformazione dell'assetto generale della dirigenza pubblica offre oggi quelle condizioni di sistema che erano sembrate mancare nei precedenti quindici anni. Motivo di più per cogliere tutte le opportunità della nuova stagione per rilanciare un tema che è iscritto da sempre nella nostra cultura associativa e nella nostra azione sindacale.

***Fai la cosa giusta: scommetti sulla scuola.***

Uno slogan molto in voga in Inghilterra al tempo di Blair, che campeggiava in manifesti presenti in tutte le stazioni della metropolitana, diceva “*Do the right thing: teach!*” (Fai la cosa giusta: insegna!). Voleva essere una campagna per incoraggiare i giovani laureati più brillanti a dedicarsi all’insegnamento: cosa di cui anche in Italia avremmo un impellente bisogno. Ma aveva anche un senso più generale e politico: era un messaggio al paese sulla centralità della scuola e sulla necessità che ad essa si dedicassero le migliori energie.

Oggi che di slogan si nutre buona parte della vita politica, non sarebbe male che una campagna del genere fosse dedicata anche da noi alla scuola. In attesa che lo faccia un politico dotato di visione, questo compito può e deve essere assunto dall’Anp.

A quasi trent’anni dalla propria origine ed a quindici dalla nascita formale dell’autonomia, Anp ha il diritto ed il dovere di riprendere in mano le proprie bandiere e di mettersi alla guida di un movimento di opinione che punti sulla scuola per far rinascere il paese.

Il Congresso che si aprirà nei prossimi mesi è la sede giusta per farlo: per invitare tutti gli iscritti a confrontarsi su questi temi e chiamare i politici a dare risposte e ad assumere impegni. Non possiamo rinviare ad un altro tempo, non possiamo accettare di farci logorare come associazione e come categoria professionale. Dobbiamo respingere l’attendismo e la rassegnazione, che sono malattie dello spirito. Se ci sono parole ed azioni giuste da mettere in campo per la scuola, è questo il momento di farle nostre.

Luglio 2014



17

**Il X Congresso nazionale dell’Anp  
si svolgerà a Roma  
presso  
l’Ergife Palace Hotel  
Via Aurelia, 619  
dall’11 al 14 dicembre 2014**

***I regolamenti congressuali sono pubblicati sul sito web  
nazionale dell’Anp all’indirizzo***

***<http://www.anp.it/filemanager/download/documenti/regolamentocongressi.pdf>***