

Riforma della scuola e libertà di insegnamento: un'ipotesi di ridefinizione della professione docente.

1. Premessa

L'attuale processo riformistico che sta investendo la scuola si iscrive in un vasto quadro di *trasformazioni strutturali di lunga durata* legate alla globalizzazione economica e alla crisi del welfare state e del tradizionale modello europeo dello stato-nazione, corroso dall'alto dalla costituzione di un'entità politico-economica a carattere sovranazionale quale l'Unione Europea, dal basso da una speculare, ma di segno opposto, tendenza di decentramento regionale e di dismissione di competenze e prerogative dal centro alla periferia: due movimenti di un medesimo fenomeno che fa capo a una nuova "*domanda di federalismo*" e che ha trovato la sua strada maestra nel principio di sussidiarietà¹.

Si tratta, com'è facilmente intuibile, di processi *strutturali* che conseguono alla crescente complessità del mondo e i cui esiti sono del tutto aperti e ben lungi dall'avere una direzione di risoluzione già tracciata e definita, ma che proprio per questo occorre tenere ben presente quando si parla di scuola, al fine di evitare il duplice rischio da un lato di una visione dei problemi troppo angusta e "settoriale" (o peggio ancora corporativa), ignara della complessa trama di relazioni che lega la scuola alle più vaste dinamiche politiche, economiche e sociali; dall'altro di un approccio sterilmente radicale e massimalista o strumentalmente ideologico e demagogico, che tenda cioè a brandire i temi della scuola come arma politica per conseguire in realtà obiettivi di tutt'altra natura.

Giacché appare evidente che il processo riformistico in atto travalica la stretta contingenza politica, accomunando nella sostanza governi di diverso colore e orientamento politico, e che la radice e la fonte dei provvedimenti sulla scuola attuati o in via di approvazione durante l'attuale governo di centro-destra va fatta risalire a "tempi non sospetti", allorquando Palazzo Chigi era occupato dal centro-sinistra. E' infatti nella Legge Bassanini (e sue derivate) la "madre di tutte le riforme": dalla privatizzazione del pubblico impiego, all'autonomia, alla riforma del Titolo V della Costituzione.

La sovrapposizione di condizionamenti politico-ideologici al dibattito sulla scuola ha innegabilmente indotto a una valutazione radicalmente negativa delle trasformazioni in atto, con un atteggiamento di rifiuto e di opposizione, a seconda dei casi, velleitario-massimalista o strumentale-propagandistico. Con il rischio, però, di buttare via il bambino insieme all'acqua sporca: ossia, fuor di metafora, di non riuscire a cogliere, assieme alla fondata percezione dei rischi, anche gli *elementi di opportunità* offerti dalle riforme, e in particolare dal principio di sussidiarietà. Giacché la sussidiarietà è in qualche modo l'espressione di una nuova cultura politica che contiene una forte istanza di libertà e di democrazia e un «immenso valore etico-sociale»². Si tratta, in altri termini, del tentativo di rendere "mite" il potere³, di superarne la natura essenzialmente autoritaria, gerarchica ed elitaria (anche nei sistemi a democrazia rappresentativa), di progettare e sperimentare forme di *democrazia partecipata a responsabilità diffusa (governance)*, in cui i processi

¹ Cfr. G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2002, pp. 1-51.

² *Idem*, pag. 22.

³ *Ibidem*.

decisionali - fondati sui principi dell'*influenza* e del *convincimento* più che sull'autorità calata dall'alto - siano elaborati *il più vicino possibile* ai soggetti coinvolti e in cui i soggetti vedano favorita e garantita la loro *partecipazione* alla elaborazione delle decisioni stesse: «Cittadinanza attiva, non popolazione amministrata. Circolarità di poteri di agire, non geometrie piramidali e gerarchiche. Sostegno alla crescita di capacità autonome, non dirigismo pubblico né assistenzialismo. Influenza, più che potere di comando. Autogoverno e *governance*, non governo accentrato e primato degli esecutivi»⁴.

Quel che si vuole tentare in questa sede, allora, è un'analisi praticata né da destra né da sinistra, bensì *dall'interno*, ossia a partire non dalle appartenenze politico-sindacali ma dall'essere innanzitutto *insegnanti* e professionisti dell'istruzione, e prima ancora *cittadini*: giacché **la libertà di insegnamento non è affare che riguardi gli insegnanti *tout-court*, non è difesa corporativa di privilegi e interessi esclusivi di una categoria, ma è al contrario a tutela e presidio della libertà di tutti i cittadini e rappresenta uno dei capisaldi della democrazia (non a caso trattasi di libertà costituzionalmente garantita)**. Assumere un punto di vista "endogeno" non significa, d'altronde, nutrire pretese di neutralità e oggettività, e meno ancora di scientificità: tutti miti da sfatare e che spesso nascondono forme occulte di mistificazione della realtà. Si tratta semmai di una pretesa di onestà intellettuale, che intenzionalmente non rinuncia ad essere in qualche modo "di parte", senza tuttavia per questo porre pregiudiziali ideologico-sindacali e rimanendo comunque aperta al confronto e al dialogo sia all'interno della nostra Associazione sia all'esterno, cosa che appare auspicabile sempre, ma particolarmente in questo momento storico.

2. Scuola e sussidiarietà: tra autonomia e federalismo

L'applicazione al sistema scolastico dei principi di autonomia e di sussidiarietà ha profondamente ridisegnato il modello di gestione e organizzazione della scuola italiana: da un modello fortemente centralista-burocratico, in cui le singole istituzioni scolastiche svolgevano un ruolo sostanzialmente esecutivo di disposizioni impartite dall'alto, a un modello "federale" a responsabilità decentrata e diffusa «di natura poliarchica, che, in modi, ruoli e tempi differenti coinvolge allo stesso tempo Stato, Enti territoriali, istituzioni scolastiche e famiglie»⁵. Si tratta appunto di un modello di istruzione e formazione coerente con la forma "leggera" di Stato conseguente al processo di erosione del modello tradizionale di Stato-nazione, che poggia su un delicato e complesso equilibrio di poteri improntato al principio della sussidiarietà verticale e orizzontale, in cui l'autonomia della singola istituzione scolastica trova una garanzia costituzionalmente garantita.

Occorre prestare molta attenzione ai rischi insiti in una tale architettura di sistema ed evitare, in particolare, un'eccessiva frantumazione regionalistica sia degli aspetti formali che degli elementi contenutistici e disciplinari: al riguardo, appare necessario garantire concreta applicazione al «fondo perequativo» e agli «interventi speciali» previsti dall'art. 119 della Costituzione, nonché assicurare il rispetto delle «norme generali» e dei «principi fondamentali» attraverso adeguati strumenti di controllo e di risoluzione del contenzioso. Ma è importante sottolineare anche come la Legge 3/2001

⁴ *Idem*, pag. 51.

⁵ G. Bertagna, *Il profilo educativo, culturale e professionale: testo, contesto, funzioni*, intervento al seminario MIUR, Roma, 19 dicembre 2002.

appaia improntata alla *governance* e alla responsabilità e contenga quindi importanti *opportunità di libertà che non vanno trascurate*: anche nella scuola, cioè, gli attori in campo divengono (o almeno possono diventare) *soggetti attivi* delle politiche educative e non più *oggetti* di decisioni assunte dall'apparato tecnico-amministrativo centrale⁶. Anche nella scuola la dinamica circolare e orizzontale della "rete" si sostituisce alla verticalità piramidale e gerarchica della burocrazia.

E tuttavia non si può sottacere l'esistenza di un "baco" nel sistema, di un'**aporia tra autonomia e sussidiarietà**, che rende ambigua e opaca quell'istanza di libertà decentrata e diffusa su cui il sistema intende reggersi, e che rappresenta forse il segno della difficoltà di questa nuova cultura politica a farsi strada e a superare le resistenze (probabilmente anche inconsapevoli) di una mentalità istituzionale di tipo tradizionale. Giacchè nel passaggio dal macrosistema dell'impianto istituzionale complessivo al microsistema della singola istituzione scolastica, la logica "reticolare" della sussidiarietà si infrange e si spegne nell'assetto sostanzialmente verticistico e "aziendale" della scuola autonoma. E' risaputo, infatti, che la riforma della Pubblica Amministrazione ha il suo perno nella ridefinizione della figura dirigenziale, che ha visto aumentate considerevolmente le sue responsabilità (e conseguentemente le sue retribuzioni). Per quanto riguarda la scuola, ciò ha reso necessario il passaggio appunto all'area dirigenziale dei presidi, che non svolgono più «funzione di promozione e di *coordinamento* delle attività di circolo o di istituto» (art. 396 D.Lgs 297/1994) ma assicurano «la *gestione* unitaria dell'istituzione», e hanno «autonomi poteri di *direzione*, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane» (art. 25 D.Lgs 165/2001). Inoltre, il Ddl approvato in VII Commissione il 28 febbraio 2002 assegna al dirigente scolastico la presidenza del Consiglio della scuola, nonché il potere di convocarlo e di fissare l'ordine del giorno (art. 5). Per converso, il medesimo Ddl disarticola pesantemente gli Organi Collegiali: sparisce il Consiglio di Classe, mentre al Collegio dei Docenti viene riservata in pratica soltanto l'elaborazione del P.O.F., oltre a «compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività didattiche ed educative» (art. 6). Il testo del Ddl richiederebbe un'analisi specifica più dettagliata. In questa sede basti osservare come **la mappa dei poteri all'interno delle singole scuole appaia fortemente sbilanciata nel senso dell'accentramento verticistico nella figura del dirigente**, tanto che vi è chi ha parlato di fenomeno di «feudalizzazione» della scuola⁷. Di certo, il modello collegiale-partecipativo sembra aver terminato la sua stagione, per essere sostituito appunto da un modello accentrato di tipo "aziendale".

3. I rischi per la libertà di insegnamento.

Una tale situazione potrebbe mettere una seria **ipoteca alla libertà di insegnamento**, non tanto su un piano strettamente normativo, rispetto al quale essa continua evidentemente ad essere esplicitamente garantita, quanto piuttosto perché di fatto pone i docenti – sia in quanto organismo assembleare, sia singolarmente – in una posizione di "minorità" e di vassallaggio rispetto al dirigente, inficiando *de facto* ciò che *de iure* rappresenta pur sempre un diritto tutelato.

Pur senza cedere a tentazioni "apocalittiche", è tuttavia doveroso e necessario segnalare questo pericolo, al fine di apportare i necessari correttivi, anche perché

⁶ *Ibidem*.

⁷ Vedi l'articolo di A. Peduzzi, *La nuova scuola feudalizzata*, pubblicato su "Il manifesto" del 7 gennaio 2003 e il relativo dibattito riportato nel sito della Gilda di Milano <http://www.gildami.it/feudo/feudo.htm>.

numerosi fattori concorrono, da altre direzioni, a corrodere potenzialmente la libertà di insegnamento.

4. Ipotesi di soluzione.

La soluzione al problema non può che essere una sola: ripensare il modello sistemico della scuola dell'autonomia **introducendo la sussidiarietà e la governance all'interno della singola istituzione scolastica** e sostituendo al modello centralizzato e monocratico dell'autonomia un **modello di «leadership diffusa»**, una rete circolare di responsabilità "diffusa", attiva e partecipata che "decentri" al livello docente parte dei processi decisionali: quelli inerenti alla didattica e alle scelte culturali. Non si vede altra strada per salvare la professionalità docente dalla deriva impiegatizia in cui versa se non quella *dell'assunzione diretta di responsabilità*.

Questo obiettivo si raggiunge innanzitutto attraverso una **maggiore chiarezza funzionale**. Occorre cioè definire con precisione "chi fa cosa" e tracciare senza ambiguità, sovrapposizioni e interferenze i confini tra funzioni di carattere organizzativo e gestionale, proprie del dirigente, e funzioni didattico-culturali, che dovranno essere di competenza esclusiva (ecco la sussidiarietà) del corpo docente, che le eserciteranno in piena libertà e autonomia, senza intromissioni e condizionamenti dall'alto. *Ciò implica necessariamente l'attribuzione a un docente della presidenza del Collegio, su base elettiva*. La netta demarcazione funzionale rafforzerebbe peraltro la richiesta storica della Gilda di *un'area contrattuale separata per i docenti* e si interseccherebbe con un'ipotesi non già di *carriera*, bensì di *ridefinizione della professionalità docente che, pur conservando la centralità dell'insegnamento, superi una nozione di insegnamento inteso esclusivamente come lavoro d'aula e sia aperta a una maggiore articolazione "orizzontale"*: ad esempio, tutoraggio dei docenti tirocinanti, ricerca e sperimentazione didattica, formazione e aggiornamento. Una tale soluzione consentirebbe non solo di progettare percorsi di valorizzazione professionale strettamente connessi alla funzione docente *nella sua specificità tecnico-culturale* - senza cadere nella trappola alienante del "merito" inteso come "fare altro dall'insegnamento" - ma anche di *socializzare orizzontalmente* il patrimonio di conoscenze didattico-culturali e di esperienze professionali di ciascuno, arricchendo e variegando le modalità di esplicazione della professionalità docente. E preservando, grazie a una netta demarcazione di competenze, la libertà di insegnamento.

E' chiaro altresì che deve essere evitata a tutti i costi la logica feudale della delega dall'alto: **elettività e avvicendamento** - semmai integrati con opportuni requisiti culturali e di anzianità - **sono i principi che devono ispirare tutto il sistema**, che come si è detto è alimentato da dinamiche circolari e reticolari. Ed è altrettanto chiaro che deve essere evitata, per le stesse ragioni, ogni forma di gerarchizzazione: pur variamente esplicandosi, la *funzione docente è unica* e la comunità docente non può che essere *comunità di pari*, che si assumono individualmente e collegialmente, con pari dignità, la responsabilità educativa dello studente. Responsabilità che non può essere in alcun modo dimidiata o asimmetricamente redistribuita.

In questa prospettiva, appare altresì insensato legare questa molteplicità di esplicazione di un'unica funzione a forme di incentivazione economica e di aumenti retributivi, che svaluterebbero ad attività di rango inferiore il lavoro d'aula, che invece è e deve continuare a essere il cuore della funzione docente, e rispetto al quale le figure professionali qui ipotizzate risultano *complementari*. Piuttosto, si può pensare a

meccanismi di esonero parziale, per non gravare di eccessivi carichi di lavoro i docenti coinvolti e non recare nocimento alla qualità dell'insegnamento.

4. Considerazioni finali.

Le proposte qui presentate vanno assunte come *un'ipotesi* di lavoro e di riflessione che offra un contributo, si spera significativo, al dibattito in corso sulla identità e la valorizzazione professionale dell'insegnante nel nuovo modello di scuola che va progressivamente definendosi. E' parere di chi scrive, tuttavia, che tale dibattito sia inficiato a monte da una concezione gravemente riduttiva e alienante della professionalità docente. Concepire, come si fa da parte non solo governativa ma anche sindacale, percorsi di carriera legati agli aspetti organizzativo-gestionali della scuola, pretendendo che la «valorizzazione» della professionalità docente possa coincidere con una dislocazione funzionale, mortifica e svilisce l'intrinseco valore sociale dell'insegnamento e creerà, probabilmente, più problemi di quanti non ne risolva (sempre ammesso che ne risolva qualcuno).

E tuttavia è con questa concezione che occorre, realisticamente, fare i conti. La posta in gioco è troppo alta perché ci si possa prendere il lusso di *lasciare ad altri il monopolio del dibattito*, trincerandosi dietro un'opposizione di principio e pregiudiziale certamente nobile, ma altrettanto certamente sterile e *strategicamente suicida*. Occorre metabolizzare i tabù culturali e ritrovare anche su questo versante – come è stato fatto per altri – la capacità di *elaborare proposte alternative* credibili e politicamente praticabili, senza massimalismi ma anche con fermezza e chiarezza di intenti.

Ora che si tratterà di riempire di contenuto la scatola ancora vuota della riforma può essere il momento giusto. Dopo, con ogni probabilità, sarà troppo tardi.

Gianfranco Claudione
Gilda Foggia