

>>>> saggi e dibattiti

Buona scuola

La riforma sprecata

>>>> Giovanni Cominelli

Il processo di attuazione della legge n. 107 del 13 luglio 2015 (vulgo la “Buona scuola”), tuttora in corso, è stato avviato subito dopo la sua approvazione. Da allora questa rivista l’ha accompagnata con speranza e partecipazione intellettuale. Ora (autunno 2016) facciamo il punto su alcuni passaggi - non tutti - dell’itinerario della riforma.

Autonomia, organico di potenziamento, chiamata diretta.

Poiché la legge ha inglobato il Dpr. 275/99, essa ha anche stabilito che gli strumenti fondamentali per l’attuazione dell’autonomia scolastica siano l’organico dell’autonomia, i nuovi poteri del dirigente scolastico, il piano triennale dell’offerta formativa. L’organico dell’autonomia è suddiviso tra organico di diritto e organico di potenziamento. Quest’ultimo è formato da insegnanti chiamati a integrare, ad arricchire e potenziare il ventaglio dell’offerta formativa e a sostituire insegnanti assenti non oltre le supplenze di 10 giorni. Spetta al dirigente il potere di assumere queste nuove figure sulla base di criteri pubblici e trasparenti ed in relazione al piano dell’offerta formativa di cui porta interamente le responsabilità (sia pure avvalendosi della collaborazione del Collegio docenti per la sua formulazione). Come sono andate le cose? L’assunzione di circa 47.000 docenti di potenziamento, arrivati nelle scuole tra gennaio e febbraio 2016, si è rivelata un’assunzione temporanea di personale scarsamente (o solo casualmente) coerente con la domanda didattica degli istituti scolastici, che hanno fatto buon viso a cattivo gioco sforzandosi di integrare questi nuovi arrivati: ma il divario tra domanda e offerta è risultato spesso incolmabile. Le scuole hanno dovuto assumere persone che non appartenevano alla classe di concorso richiesta. Pertanto sono anche state costrette, soprattutto per le materie scientifiche, ad assumere dei supplenti. Così, la “supplentite”, che il piano assunzionale di cui al comma 95 voleva cacciare dalla porta, è rientrata dalla finestra sotto il nome di “organico potenziato”. Per l’anno scolastico 2016-17, appena iniziato, la musica è più o meno la stessa: arrivano anche docenti che la scuola non ha chiesto.

Quanto ai nuovi poteri attribuiti al dirigente scolastico (principalmente quello della “chiamata diretta” prevista dal piano as-

sunzionale), è andata anche peggio. Secondo le originarie linee guida, presentate dal ministro Giannini e dal sottosegretario Faraone, i docenti di ruolo non dovevano più insegnare in una scuola sulla base di anzianità e punteggi, ma per le loro competenze ed esperienze. Toccava alle scuole sceglierli, individuando nel proprio ambito territoriale i profili professionali più funzionali al proprio piano triennale dell’offerta formativa. Insomma: dovevano essere le scuole a scegliere gli insegnanti, non viceversa. Nell’ambito territoriale stanno i docenti che sono andati di ruolo, ma che non hanno ancora una sede: alcuni sono giovani neoassunti, altri sono docenti di classi di concorso (come diritto o arte) che hanno pochi posti a disposizione e hanno quindi molti anni di servizio come incaricati annuali.

I cambiamenti epocali muoiono all’alba

L’idea venne presentata come un “cambiamento epocale”, e lo era: ma a quanto pare i cambiamenti epocali muoiono all’alba. I successivi accordi sulla mobilità tra il ministero e i sindacati hanno sostanzialmente aggirato e debilitato la “chiamata diretta”. Intanto perché i posti dati per trasferimento sono stati esclusi dalla chiamata stessa: docenti di materie fondamentali sono arrivati al di fuori del piano. Ma soprattutto perché i cosiddetti “ambiti territoriali” per la chiamata diretta in cui è stato suddiviso il territorio nazionale potevano essere evitati dagli assunti in ruolo entro l’anno scolastico 2014/2015. D’altronde proprio la legge di conversione del Dl 42/2016 prevedeva la proroga della possibilità di ricorrere alle assegnazioni provvisorie sui posti vacanti o disponibili in deroga al vincolo triennale di permanenza nella sede di assegnazione, estendendola anche ai neo-immessi in ruolo. Potranno farne uso circa 70 mila neo assunti.

Ma soprattutto tali accordi limitano ancora più pesantemente il diritto/dovere di chiamata da parte dei dirigenti. I sindacati hanno ottenuto dal ministro che la chiamata sia vincolata a “indicatori nazionali” (informatica, lingua straniera, “bisogni educativi speciali”) che i dirigenti devono rispettare. Solo dopo un’elaborazione nazionale del profilo e dopo aver analizzato le

domande dei singoli insegnanti il dirigente scolastico ha potuto stilare la graduatoria. Risultato: se un insegnante possiede tutti i requisiti nazionali, deve necessariamente essere assunto. Se più docenti hanno lo stesso punteggio, allora si sceglie a partire dal punteggio di mobilità: se hai figli sotto i dodici anni o se godi di 104 (se, cioè hai uno stretto parente malato), allora passi in testa alla graduatoria. A questo punto il colloquio personale con l'aspirante docente si è spesso trasformato in occasione per saluti e auguri, giacché il binario e la graduatoria erano già pre-determinati nazionalmente. Si deve anche aggiungere che i dirigenti hanno dovuto interrompere repentinamente le ferie, dovendo sbrigare la faccenda tra il 13 e il 26 agosto. Il risultato è che molti dirigenti hanno deciso di non fare una chiamata che non è più diretta, e di accettare quello che le graduatorie loro mettevano davanti. Ma, quand'anche i dirigenti avessero tutti diligentemente svolto il compito che la legge loro affidava, qualcuno ha mai pensato di prepararli allo svolgimento di tale compito, essendo stati assunti per concorso e non per chiamata?

La supplentite ritorna trionfante

I docenti, a questo punto, non sono stati da meno: perché esporsi al rischioso colloquio della terribile chiamata diretta? Poiché nel frattempo si è appurato che il concorso del 2016 non sarà in grado di riempire i vuoti – per ragioni che vedremo più avanti – non è meglio aspettare di essere chiamati (come sempre) a supplenze annuali (come hanno subito suggerito i sindacati)? In una scuola della Sicilia il dirigente ha fatto 28 chiamate, ma nessuno si è presentato (e non è l'unico caso). Oppure, non è meglio non accettare il posto ma farsi immediatamente mandare, avendone i requisiti, in assegnazione provvisoria là dove già si insegna da tempo e/o si è più vicini a casa? O scegliere l'iscrizione alle Gae invece che l'assunzione a tempo indeterminato, ma lontani da casa? Lo stesso sottosegretario Faraone, forse a caccia di voti siciliani in vista delle prossime regionali, ha consigliato ai docenti trasferiti lontano da casa di chiedere, vista l'abbondanza delle cattedre, anche l'assegnazione sul sostegno pur senza avere il titolo di specializzazione, perché in seguito saranno organizzati corsi di riconversione (sic!).

Il risultato è duplice: la chiamata diretta è diventata una farsa burocratica e la mitica supplentite, che Renzi aveva promesso di sbaragliare come Annibale i romani a Canne ritorna trionfante. E dove c'è supplentite c'è precariato: infatti abbiamo ancora circa 70 mila docenti iscritti volontariamente alle graduatorie ad esaurimento (Gae), più circa 20 mila supplenti iscritti nelle terze fasce di istituto, che sono privi di abilitazione

ma hanno riempito i buchi dell'organico nello scorso anno, perché gli insegnanti del potenziamento non avevano le competenze. Per cui quest'anno i precari aumenteranno: fosse vivo Sraffa, scriverebbe certamente un mirabile opuscolo *Sulla produzione di precariato a mezzo di precariato*.

Così il piano di mobilità straordinaria (comma n. 108) – articolato in quattro fasi rigorosamente concordate con i sindacati, e la cui illustrazione risparmiamo al già scoraggiato lettore – ha generato un ingorgo in cui confluiscono le proteste di coloro che dovranno trasferirsi al Nord (non potendosi deportare gli studenti al Sud), il fallimento operativo della chiamata diretta, i capricci misteriosi dell'algoritmo, l'occultamento di cattedre a livelli regionali (evidentemente messe in frigo per amici e raccomandati), la mancata conclusione del nuovo concorso, le eventuali richieste di assegnazione provvisoria. Perciò l'anno scolastico non è incominciato affatto regolarmente: se l'anno scorso sono stati chiamati in cattedra circa 20 mila insegnanti precari, quest'anno se ne annunciano molti di più. Ed è evidente che con queste dinamiche del personale, le pur vivaci e colte discussioni sul piano triennale dell'offerta formativa che si sono svolte nelle scuole sono destinate a scivolare sul lucido marmo burocratico-sindacale. L'autonomia ancora non si vede. Le scuole continuano ad essere uffici decentrati del Ministero. In ogni caso, senza una gestione diretta del personale da parte dei singoli Istituti l'autonomia resta un puro *flatus vocis* e la burocrazia ministeriale e i sindacati esercitano il governo effettivo della scuola, mentre la politica tace o segue come l'intendenza: come a dire che la coda agita il cane.

Il concorso 2016. Nel gennaio del 2016 sono stati emanati il decreto attuativo ed il regolamento del concorso già previsto dalla legge n.133 del 6 agosto 2008¹. Da assumere 63.712 docenti. Le prove previste: scritta o scritto-grafica di 150 minuti, a seconda dei contenuti di ciascuna classe di concorso, e magari anche una prova pratico-laboratoriale; la prova orale è di 45 minuti, di cui 35 spesi nel fare una lezione simulata e 10 per un'interlocuzione con il candidato sui contenuti della lezione e ai fini della verifica della conoscenza della lingua

-
- 1 Da segnalare la snellezza del titolo del decreto: "Prove di esame e programmi del concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo e secondo grado, nonché del personale docente specializzato per il sostegno agli alunni con disabilità". Più sobrio quello del regolamento: "Disposizioni per la razionalizzazione e l'accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento".
 - 2 La Commissione Brocca, nata alla fine degli anni '80 dall'idea di bypassare un Parlamento distratto e operare cambiamenti per via amministrativa, aveva moltiplicato gli indirizzi fino a 720, provocando una moltiplicazione dei profili professionali dei docenti nonché il loro irrigidimento.

straniera. Gli allegati regolano la nuova struttura dei concorsi, tesa a ridurre le classi da 168 a 113 al fine di flessibilizzare gli accessi alle cattedre e di disporre di profili più polivalenti².

Il concorso è stato avviato, sono state istituite a fatica le commissioni d'esame, e i commissari, pagati pochi centesimi all'ora, hanno incominciato ad esaminare e a selezionare. Le cronache parlano di una grande disparità di giudizi da regione a regione; molti concorrenti – circa il 50% - sono stati respinti agli scritti, i tempi si sono allungati, ed i posti vuoti non saranno occupati dal 1° settembre da docenti vincitori di regolare concorso, ma da personale precario.

Ma il difetto sta nel manico, cioè nella legge. I concorsi sono il modo peggiore per selezionare il personale docente, per la semplice ragione che delle cinque competenze – chiave necessarie per insegnare – conoscenze disciplinari, capacità didattiche, attitudini relazionali con i ragazzi, spirito di collaborazione con i colleghi della comunità educante, rapporti con il territorio circostante – il meccanismo concorsuale consente di verificare solo la prima (che d'altronde dovrebbe già essere già stata certificata dal titolo di studio). Peggio: il concorso ha proposto un'enciclopedia dello scibile umano, che neanche Pico della Mirandola.

L'autonomia, intesa come nuovo assetto istituzionale ed amministrativo del sistema educativo, è il punto di partenza, non quello di arrivo

Di fatto, il concorso promuove non chi sa insegnare, ma chi ha buona memoria. Si tratta di classica selezione avversa. L'intera Amministrazione pubblica è basata sui concorsi di stampo prussiano-napoleonico. Che si ricorra più modernamente ai quiz, alle domande chiuse o aperte, a scritti più o meno lunghi e, infine, agli orali, si finisce per rifare enciclopedicamente e in peggio gli esami universitari e quelli di abilitazione. L'esperienza sul campo non viene registrata e non viene vagliata da chi ha la responsabilità della gestione, cioè dal dirigente. Alle spalle di questa ostinata conservazione dei meccanismi esistenti, sta il baco più grave: la mancanza della legge sullo stato giuridico dei docenti, che si è perso negli archivi di Montecitorio, abbandonato alla critica roditrice dei topi.

Conclusioni. Ci siamo limitati a fare il bilancio di un paio di snodi. Lo spazio non consente un bilancio completo, relativo, per esempio alla proposta di Dlgs attuativo della «Buona scuola» che, in 13 articoli, riordina l'intera filiera dell'istruzione professionale, già riformata nel 2010 da Mariastella Gelmini. Né qui si è potuto parlare della valutazione dei docenti, che si sta sperimentando,

della politica edilizia (forse il capitolo migliore per ora), o della valutazione dei dirigenti, tuttora in elaborazione dietro le quinte.

Il cantiere della Buona scuola è ancora aperto. Intanto si attendono le deleghe, la cui formulazione legislativa ha a disposizione un tempo più lungo: i 18 mesi che tuttavia stanno già spirando.

Un fatto pare evidente: la cometa della Buona scuola ha perso la sua coda luminosa e il nucleo si sta sfrangiando. Sulla scena della politica scolastica continuano ad essere protagonisti l'Amministrazione e i sindacati. La politica invece, dopo il clangore di trombe iniziale, è in ritirata. Per due ragioni, principalmente. La prima: il governo si è indebolito lungo il percorso, trovandosi sempre più esposto all'assedio di potenze sociali corporative e spesso clientelari. I principali responsabili si dedicano, alla fine, all'incerta manutenzione del consenso qui e ora, in vista di appuntamenti elettorali nazionali o siciliani. Le scuole chiedono professionalità, vengono loro dati solo dei posti.

La seconda: la cultura politica del Pd – il maggior partito di governo – relativamente alla scuola e all'educazione è fortemente segnata dallo stalinismo e dal centralismo amministrativo, in perfetta continuità con la sinistra politica e sindacale di sempre. A questo centralismo appartengono strutturalmente l'incapacità di governo del rapporto fra domanda e/offerta, e pertanto il fenomeno abnorme del precariato.

A sinistra il blairismo resta un orizzonte inattuabile. L'autonomia non è diventata senso comune, in primo luogo tra i responsabili delle politiche scolastiche. Ma appare anche tutta la debolezza di un riformismo puntiforme che pretende, alla fine, di far passare la riforma dall'alto, senza creare le condizioni di un protagonismo nelle scuole. Un movimento di riforma nelle scuole si metterà in moto solo quando le scuole saranno responsabili di sé e ne risponderanno a un severo sistema nazionale di valutazione. Ciò significa che l'autonomia, intesa come nuovo assetto istituzionale ed amministrativo del sistema educativo, è il punto di partenza, non quello di arrivo: autonomia curricolare, didattica, organizzativa, di ricerca, con un vincolo nazionale sulle competenze-chiave europee, con esami finali severi e uguali per tutti, con un sistema di valutazione. Il sistema centralistico-amministrativo è irrimediabile dall'interno. Lo Stato amministrativo è divenuto un punto di condensazione delle difese collettive corporative e degli interessi individuali, il tutto sotto specie di legalità. È lo scudo delle paure rapprese della società italiana. L'esito della «Buona scuola» ne è l'ultima meste conferma. Semmai le deleghe previste dai commi 180/181 della legge dovessero toccare terra, si troveranno a camminare su un terreno ostile, preparato dai commi già in corso di attuazione. Nulla di nuovo, si dirà. Ma sta proprio qui il problema: fino a quando il paese potrà continuare a spreccare riforme?