



PROTEO FARE SAPERE Regionale Veneto

Verso la conferenza di programma nazionale Ricerca su dirigenti scolastici e autonomia Considerazioni Venezia 4 giugno 2021

1) Le ragioni della ricerca

Il tema principale sul quale abbiamo lavorato è stato l'autonomia delle Istituzioni scolastiche dopo oltre vent'anni dal DPR 275/99. L'obiettivo era quello di verificare la "tenuta" dell'autonomia nel vissuto di dirigenti e docenti e individuare punti deboli sui quali avanzare eventuali proposte di riforma. Proteo Verona ha organizzato un seminario nel quale ha dato voce a diversi attori impegnati nella scuola mentre Proteo e FLC Veneto hanno proposto alle strutture provinciali un focus group nel quale raccogliere criticità, idee, analisi, proposte. Tra le iniziative messe in campo abbiamo svolto questa ricerca per conoscere l'opinione dei dirigenti scolastici del Veneto.

Le grandi organizzazioni che lavorano nel sociale, penso in questo campo al sindacato e alle associazioni professionali, elaborano linee di programma e di azione nei gruppi dirigenti i quali, anche per il lavoro che svolgono nelle scuole, hanno certamente una buona conoscenza del contesto. Ogni associazione agisce sulla base dei valori condivisi e di ricerche teoriche, studi, riflessioni, dibattito. A mio parere esiste tuttavia la possibilità, a volte il rischio, che l'azione sia proposta con uno sguardo più attento all'esito atteso, o a quello desiderato, con una lettura parziale della realtà. Ciò vale soprattutto per quelle associazioni, penso ai partiti o ai sindacati, che hanno la necessità di misurare il consenso tra i cittadini o tra una categoria. La stessa discussione nei gruppi dirigenti è a volte determinata da osservazioni e dati che tendono a dare un particolare valore a esperienze importanti ma che colgono una parte del problema. Aggiungo che nel caso dell'autonomia scolastica il dibattito tende spesso, ragionevolmente, a indirizzarsi verso le condizioni di contesto e le politiche con cui la struttura centralista del Ministero ha male "accompagnato" le scuole in questi venti anni. Le ragioni di una forte critica ci stanno tutte.

"L'autonomia non si è tradotta nell'indicazione di obiettivi, nella predisposizione delle condizioni per il loro raggiungimento, degli strumenti per una verifica dei risultati, e

della possibilità di predisporre i rimedi per la riduzione degli eventuali scarti. Il dirigismo burocratico è rimasto il carattere dominante. È diminuito il numero delle circolari ma sono state sostituite dalle note ed è esplosa la produzione delle leggi e delle norme derivate. Il numero degli interventi normativi a cui è interessata direttamente o indirettamente la scuola, ha assunto ordini di grandezza annui che da soli dimostrano l'impossibilità di tenerne conto: una decina di leggi; un centinaio tra decreti (legislativi, DPR, DPCM, DM) e direttive; quattrocento/ cinquecento tra note e circolari". (E. Barbieri, 2020).

Il "dirigismo burocratico" di cui parla Barbieri ha probabilmente avuto anche un effetto culturale che ha rallentato spesso la possibilità di iniziativa delle scuole, che aspettano indicazioni dal Ministero o dagli USR, probabilmente anche oltre quanto sarebbe necessario, per ragioni che è il caso di indagare ma a cui non è estraneo il ragionevole timore di errori da parte dei dirigenti scolastici e il contenzioso al quale sarebbero costretti.

Per queste ragioni l'Ufficio di Presidenza Regionale di Proteo ha svolto questa ricerca: volevamo conoscere un po' meglio l'opinione dei dirigenti scolastici della nostra regione e comprendere quali sono i problemi che avvertono condizionare maggiormente il loro lavoro.

Lo strumento utilizzato è stato un questionario: dopo averlo elaborato, è stato rivisto con la struttura di comparto regionale dei dirigenti scolastici di FLC e sottoposto quindi al parere del prof. Giampiero Dalla Zuanna, docente di statistica all'Università di Padova che ha suggerito alcune modifiche. La raccolta dei dati è stata affidata alla società Demetra Opinioni SRL di Mestre, mentre il report finale è stato elaborato dalla dr.ssa Chiara Gargiulo, ricercatrice del dipartimento di scienze statistiche della stessa Università di Padova.

Va detto che si sono presi in esame solo alcuni temi tra i tanti e che probabilmente alcuni dati andrebbero riesaminati alla luce dei dati e della stessa formulazione del questionario.

Tuttavia emergano alcune considerazioni che consegniamo all'Ufficio di Presidenza Nazionale.

2) Il campione

Hanno risposto 212 dirigenti sui 542 in servizio, il 39%. È un risultato utile per qualche considerazione, anche se non è "rappresentativo" dell'universo cui era rivolta la ricerca. Per poterlo ritenere significativo, ci dice la dr. Gargiulo, dovremmo sapere le ragioni per cui il 61% non ha risposto. Il questionario era stato inviato da Demetra e accompagnato da una lettera di Proteo Veneto nella quale si spiegavano le finalità della ricerca. Va detto che dopo un primo invio all'indirizzo mail delle scuole, le risposte pervenute erano solo alcune decine. Demetra ha quindi provveduto a rinviare il questionario tramite pec e a telefonare agli istituti.

3) La soddisfazione e le risorse

Nel questionario avevamo riportato i commi 2 e 3 dell'art 25 del Dlgs 165/2001 e chiesto ai dirigenti se ritenevano di aver potuto esercitare bene le proprie funzioni. Solo il 52% dei rispondenti, 110, dichiara di sì. Il dato segnala una insoddisfazione sulla quale varrebbe la pena di riflettere. Quasi tutti indicano tra le risorse su cui hanno potuto contare i docenti collaboratori (99%) e il collegio docenti (94%), dato che viene sostanzialmente confermato quando viene chiesto quale sia la risorsa più importante.

a) Molte analisi, tra le quali il documento “Dirigenza Scolastica a vent’anni dal Dlgs 165/2001” elaborato nella primavera scorsa da un gruppo interregionale di dirigenti scolastici di Proteo, sottolineano il ruolo fondamentale dei collaboratori, nella sua accezione più larga, quelli che A. Valentino chiama “docenti non solo docenti” (2013).

I dirigenti del Veneto confermano che si tratta di figure necessarie. Va sottolineato ma che lavorano senza un riconoscimento ai fini della carriera, l’unica oggi possibile nella scuola, cui si accede tramite concorso, quella di dirigente scolastico o dirigente tecnico.

b) Il riconoscimento del Collegio docenti come risorsa segnala che la grande maggioranza dei dirigenti scolastici sono attenti al “luogo della professionalità” e lo valorizzano. A conferma, si segnala che tra i dirigenti che dichiarano di non aver potuto svolgere bene la loro funzione, solo meno di venti indicano il Collegio come elemento problematico. Sarebbe interessante una analisi sul funzionamento del Collegio e sul ruolo delle sue articolazioni principali (dipartimenti, commissioni, settori...) per comprendere come istituti particolarmente complessi e con numeri altissimi di studenti hanno organizzato il lavoro del collegio docenti, a volte particolarmente numeroso, valorizzando non solo la funzione democratica di partecipazione ma anche quella professionale.

La precarietà delle figure di collaborazione, nominate dal dirigente anno per anno, e la debole collocazione istituzionale dei dipartimenti come articolazione del collegio indeboliscono a giudizio di molti la governance del sistema. Si rinvia ad ipotesi di riforma normative o contrattuali.

Da segnalare infine che tra i 110 rispondenti “soddisfatti” il 68% indica come risorsa l’amministrazione e il 65% le organizzazioni sindacali. Ma quando viene chiesto loro quale è stata la risorsa più importante, questi ultimi dati crollano: solo 1 ds indica le OO.SS. e 2 l’Amministrazione.

Il dato trova conferma analizzando le risposte di chi dichiara di non aver potuto lavorare bene, 102 dirigenti: il 93% di essi indica come difficoltà l’eccessivo carico di norme del ministero e dell’USR, l’instabilità dell’organico (73%), le poche risorse finanziarie (62%), il personale amministrativo (58%), le OO.SS. (45%).

Sorprende che solo il 19% segnali come problema un numero troppo alto di studenti.

4) Autonomia e Ministero

Si è cercato di comprendere come viene valutata la presenza dell'amministrazione (Ministero, USR) in relazione all'autonomia.

Il 23% risponde che "va bene così". Agli altri 173 dirigenti, ai quali invece la situazione non sta bene, abbiamo chiesto di individuare una o più criticità. Ciascuno poteva dare più di una risposta.

Emergono con chiarezza due dati significativi:

a) 163 dirigenti ritengono che il ministero dovrebbe fornire supporto al loro lavoro con servizi di consulenza;

b) 108 pensano invece che l'Amministrazione dovrebbe dare indicazioni più precise.

Il sovrapporsi delle risposte (il totale va ben oltre i 173 che chiedono un cambiamento) fa intravedere una possibile contraddizione, perché è evidente che più di qualcuno ha dato entrambe le risposte. Non solo: come abbiamo visto non sono pochi i ds che ritengono l'amministrazione una risorsa. Forse non è lontano dal vero pensare che la lettura possa essere questa: ferma restando la mia responsabilità di dirigente, per cui tocca a me decidere, l'Amministrazione sia disponibile a fornirmi consulenza quando lo chiedo e se mi deve dare delle indicazioni lo faccia con chiarezza e coerenza. Sembra una richiesta ragionevole che potrebbe rendere meno gravoso il lavoro del dirigente. Non è escluso tuttavia che vi sia anche qualche incertezza sulla funzione del dirigente.

5) Competenze amministrative delle scuole

Il DPR 275/99 ha attribuito alle istituzioni scolastiche una serie di competenze amministrative che prima dell'autonomia ovviamente non avevano.

L'83 % dei dirigenti, 176, ritiene che ciò abbia comportato un aggravamento considerevole di competenze burocratiche e di responsabilità.

Tra le ipotesi proposte per "alleggerire" le scuole di compiti che assorbono troppa attenzione rispetto alla funzione principale della scuola, i dirigenti indicano:

a) ripristinare le funzioni degli uffici territoriali degli USR come centri di servizi amministrativi (48%);

b) mantenere tali competenze alle scuole ma assicurando personale amministrativo preparato (35%);

c) costituire reti di ambito territoriale sub provinciale, con proprio personale amministrativo, cui gli istituti delegano alcune funzioni amministrative (17%).

Il numero così elevato di dirigenti che chiedono un significativo cambiamento lascia pensare che il problema sia davvero pesante. Comunque si pensi alla funzione del dirigente, da leader educativo per l'apprendimento a dirigente di una organizzazione complessa, a costruttore di comunità (G. Cerini), è evidente che la responsabilità connessa all'esercizio di tali funzioni burocratiche e amministrative che riguardano il personale distolgono dall'attività prioritaria. L'esito di questa ricerca consegna alle Associazioni Professionali, alle Organizzazioni sindacali, al decisore politico la conferma di un problema che chiede di essere risolto.

6) Poteri dei dirigenti

Il quesito era delicato ma abbiamo ritenuto di sondare l'opinione dei dirigenti, nella consapevolezza di un dibattito ancora aperto dopo le incursioni della legge 107/2015 che aveva introdotto alcune norme non previste dall'ordinamento precedente: una qualche possibilità di selezione dei docenti da parte del dirigente, che aveva anche potere di "premiare alcuni docenti" (era chiamata "valorizzazione" ...), sia pure nell'ambito di criteri stabiliti da un comitato di valutazione. Entrambi questi "poteri" sono stati di fatto svuotati successivamente da norme e da contratti. I due temi, assunzione e premialità, avevano dato luogo a dibattiti accesi anche tra i dirigenti scolastici e le loro associazioni sindacali.

Poco più di 1/3 dei dirigenti che rispondono ritengono che le norme in vigore siano sufficienti. Sono invece 134 (63%) coloro che pensano che il ds debba avere maggior potere.

In quali ambiti?

Quello che viene individuato dall'80% dei dirigenti, 108, cioè la metà dell'intero campione (!) riguarda l'assunzione del personale. L'opzione fornita dal questionario parlava semplicemente di "maggior autonomia" senza ovviamente indicare in quale forma. La risposta era attesa, anche se non in queste dimensioni. Sarebbe forse una forzatura interpretarla come domanda di assunzione diretta, anche se non sfugge che sia presente nel dibattito tra i dirigenti che pure non ignorano l'art. 97 della Costituzione e il tema della necessaria riforma della formazione iniziale dei docenti della scuola secondaria, che rappresenta un problema serio, forse il più grave che precede il reclutamento. Vi ha dedicato una particolare attenzione il ministro Bianchi nelle sue dichiarazioni programmatiche al parlamento (4 maggio 2021).

La risposta segnala comunque un disagio da parte dei dirigenti scolastici che a volte si trovano in difficoltà di fronte a docenti più o meno inadeguati, pochi, rispetto ai quali non hanno grandi strumenti di intervento, né sul versante formativo né su quello sanzionatorio.

Altri "maggiori poteri" richiesti sono quelli disciplinari (9%), sul controllo dell'attività didattica (7%) e sulla possibilità di premiare docenti meritevoli (4%). È interessante quest'ultimo dato che sconfessa l'idea che i dirigenti avessero apprezzato questa innovazione della legge 107/2015. Non poteva essere questo il modo di valorizzare la professionalità dei docenti, anche se il tema rimane in campo.

Ciascuno di essi è presente nella gestione di una organizzazione complessa come la scuola nella quale il corpo centrale è formato da professionisti il cui specifico professionale non è dato solo dalla disciplina che insegnano ma è soprattutto la didattica, sulle quali il dirigente, nell'ordinamento attuale, non ha alcuna competenza istituzionale. Il tema rinvia al profilo del dirigente scolastico ma anche alle funzioni del dirigente tecnico. La domanda che ci si pone è se non sia necessario che il dirigente, pur non esercitando direttamente la didattica delle discipline, abbia alcune competenze di natura psicopedagogica e qualche conoscenza dei processi di apprendimento, necessarie allo scopo di "presidiare i luoghi della didattica" (Castoldi 2015). Ad avviso di chi scrive la risposta è positiva. La tesi è sostenuta dal Forum Veneto delle Associazioni Professionali della scuola.

7) Funzioni dei dirigenti

Il questionario chiedeva di indicare il più e il meno importante tra sei diversi profili professionali del dirigente che erano proposti. Possiamo dividere le risposte in due campi, anche se in modo approssimativo perché al quesito sulle funzioni più importanti si potevano dare due risposte in ordine di priorità, ma solo una quando si chiedeva di indicare quella meno importante.

Il primo comprende le risposte che mettono maggiormente in rilievo la funzione “politica” del dirigente, attento ai processi di apprendimento e al ruolo educativo della scuola come comunità. Vi si collocano l’82% delle risposte: 46% garante dell’uguaglianza e del diritto all’apprendimento degli studenti; 20% leader educativo per l’apprendimento; 16% costruttore di comunità.

Nel secondo possiamo collocare coloro che accentuano le funzioni organizzative e di gestione, che sono circa il 18% (buon organizzatore che assicura lo svolgimento dell’attività didattica, responsabile della gestione, funzionario dello Stato che assicura il rispetto delle norme).

Va da sé che una buona gestione e una buona organizzazione sono precondizioni per l’esercizio della funzione che abbiamo definito “politica”. Non si possono non ricordare a questo proposito i lavori di Piero Romei.

8) Sicurezza

Il tema della sicurezza è tra quelli che assumono grande rilevanza nella gestione degli istituti perché frequentati da minori. Come noto la responsabilità grava in gran parte sui dirigenti. Ne siamo consapevoli e per questo abbiamo chiesto loro quali provvedimenti sarebbero necessari. Il 45% ritiene che vadano distinte in modo netto le responsabilità del dirigente da quelle dell’Ente Locale proprietario dell’immobile. Dovrebbe essere questa la strada da percorrere con decisione. E questa consegniamo al decisore politico e alle Organizzazioni Sindacali, che già da tempo si sono attivate, anche se una soluzione sembra ancora lontana. Meno praticabile sembra essere la seconda opzione individuata dai dirigenti, quella di eliminare la qualifica di datore di lavoro (43%). Una risposta seria non può comunque essere ulteriormente differita.

9) Soddisfazione

Infine abbiamo chiesto di indicare, su una scala da 1 (per nulla) a 10 (moltissimo) il livello di soddisfazione percepita per il proprio lavoro.

Il punteggio medio è di 7.4.

Non male ma non altissimo, se si pensa al ruolo che il dirigente svolge.

Antonio Giacobbi
Presidente Proteo Veneto