

CONVEGNO FAISAL

Milano – Liceo “Carducci”

27 settembre 2013

Vorrei approfittare del tempo cortesemente concessomi per andare immediatamente al cuore del problema. È difficile parlare di reti e di associazioni di scuole, due temi e due prospettive comunque diverse, ignorando il contesto all'interno del quale i nostri ragionamenti nell'ultimo decennio si sono svolti e continuano a svolgersi.

Se la via maestra fosse rimasta quella indicata sul finire degli anni 90 dalle leggi Bassanini e poi dalla legge costituzionale n. 3 dell'ottobre 2001, oggi non saremmo costretti a doverci ancora lambiccarci il cervello per dare soluzione ai nostri problemi.

Una volta affermato il principio che il decentramento dei poteri rispondeva ad una fondamentale esigenza democratica di partecipazione e di controllo; una volta portato a rango costituzionale il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, e riconosciuto il dovere delle pubbliche amministrazioni di dare conto della qualità del loro operato ai cittadini prima che alle burocrazie ministeriali, non restava altro da fare che dare corso ad un processo che vedesse il parziale smantellamento dell'apparato centrale e il consolidarsi di una rete di autonomie funzionali diffuse sul territorio in tutti i settori della pubblica amministrazione e dei servizi ai cittadini.

Questo cambio di paradigma non si è mai realizzato. In realtà l'apparato centrale ha continuato a gestire direttamente il sistema, anche nel dettaglio; alle pubbliche amministrazioni del territorio è stata trasferita una piccola fetta della gestione dei servizi e nessuno si è peritato di attivare procedure di controllo che rendessero il sistema responsabile. Con l'aggiunta che nel frattempo il potere trasferito alle regioni non ha sostituito il potere centrale, ma lo ha duplicato con un evidente spreco di risorse pubbliche (di cui ci siamo accorti soltanto quando la crisi economica ha cominciato a mordere) e con un volume di contenzioso sulle materie di legislazione concorrente che ha assunto da tempo dimensioni patologiche.

Perché è avvenuto tutto questo? Perché la cultura profonda della pubblica amministrazione nazionale è statalista e centralista, per alcuni aspetti verrebbe da

dire di vecchio conio napoleonico; perché si è giocato in modo spregiudicato al rinvio dell'attuazione del Titolo V della Costituzione da un *master plan* all'altro; perché i meccanismi di *lobbying* politica e sindacale funzionano meglio al centro; perché la legislazione di livello secondario ha spesso svuotato di senso e di contenuto le leggi primarie di indirizzo; perché le risorse umane che operano all'interno della pubblica amministrazione si sono dimostrate refrattarie ai temi della responsabilità, della produttività, della valorizzazione del merito, ampiamente applicate invece nel settore privato, per questo guardato sempre con profonda ostilità.

L'amministrazione scolastica non è rimasta estranea a questo progressivo "tradimento" del decentramento amministrativo, anche se a cavallo del nuovo secolo alcuni pregevoli provvedimenti legislativi hanno cercato di mettere in coerenza il funzionamento delle scuole con le politiche di valorizzazione delle autonomie funzionali. Ma ci si è fermati alla superficie, senza riuscire a smantellare i due capisaldi su cui si regge l'amministrazione scolastica centrale: la gestione del personale e la gestione delle risorse finanziarie.

Neanche la ristrutturazione dell'amministrazione centrale e la costituzione degli UU.SS.RR. ha modificato questa situazione. La **politica degli organici** è ancora direttamente governata dal MIUR, con minimi margini operativi riservati ai livelli regionali. La **gestione delle risorse finanziarie**, in principio trasferita almeno in parte agli Uffici regionali, nel 2007, con la scusa dei due capitoloni, è stata totalmente riassunta dal MIUR, costringendo gli istituti scolastici, colpiti pesantemente dalle gravi inadempienze dell'Amministrazione rispetto ai residui attivi e dai pesanti tagli alle dotazioni finanziarie ordinarie, ad attivare una difficilissima interlocuzione con uffici centrali che non sono ovviamente in grado di soddisfare le innumerevoli richieste che quotidianamente arrivano dagli oltre 8600 istituti scolastici.

L'autonomia scolastica, oggi, a distanza di sedici anni dalla legge Bassanini e di quattordici anni dall'adozione del Regolamento **è ferma al palo**; non ha fatto un solo passo avanti, **non è cresciuta, perché non la si è voluta far crescere, non la si è alimentata**, anzi le sono state gradualmente sottratte risorse, fino a costringerla a vivere in una condizione di perenne indigenza. La scelta di restituire gli scatti di anzianità 2011 operando un taglio secco dei fondi MOF, e l'intenzione di ripetere la stessa operazione sui fondi 2013/14, è la più esplicita dimostrazione del pesante attacco che si sta portando all'autonomia delle scuole.

Senza dimenticare che il direttore generale della Direzione programmazione e bilanci del MIUR si è ritenuto in diritto, in queste ultime ore, di sospendere a tempo indeterminato la contrattazione integrativa degli istituti e di suggerire una contrattazione dei soli residui dell'anno precedente, dimostrando così di ignorare quanto questo incida sulla pianificazione delle attività, del funzionigramma, dell'arricchimento dell'offerta formativa che gli istituti elaborano all'avvio dell'anno scolastico.

Il discorso sulle associazioni e sulle reti, è bene ricordarlo, avviene in questo contesto e risente ovviamente del pesante attacco all'autonomia scolastica.

L'idea delle reti di scuole è del '99, quella delle associazioni delle scuole autonome per quanto ci riguarda come ANP è del 2001/02. Non è mancata dunque la capacità di proiettarci in una dimensione di autonomia praticata e non solo proclamata. **Ma abbiamo pensato, illudendoci, che mettere insieme dei soggetti istituzionali deboli permettesse di creare un soggetto associativo forte, oggi dobbiamo riconoscere che non è così:** il problema non si risolve sul piano quantitativo (quante scuole aderiscono), ma qualitativo (**quale livello di reale autonomia funzionale le scuole da sole o unite sono capaci di esprimere?**).

- La nostra idea iniziale che le associazioni dovessero nascere per scelta volontaria, sul modello dell'ANCI, non ha prodotto gli effetti sperati, per scarso coraggio ma anche per la constatazione degli scarsi spazi di agibilità disponibili.
- L'idea successiva, coltivata da alcuni, che l'associazionismo dovesse avere un riconoscimento legislativo non ha avuto migliore sorte, d'altra parte associarsi per decreto sa molto di ossimoro.
- Da ultimo il lavoro connesso all'art. 50 del D.L. n. 5 del 9 febbraio 2012 non ha avuto migliore fortuna. Abbiamo visto scadere tristemente i 60 giorni previsti dalla legge senza che si riuscisse ad emanare le Linee-guida per la costituzione delle reti di scuole.
- Contemporaneamente l'affossamento del cosiddetto DdL Aprea, benché rappresentativo della convergenza di un ampio e trasversale schieramento parlamentare, ha rappresentato l'ennesima conferma circa il potere di veto che le forze del centralismo sono capaci di mettere in campo. Non credo che sentiremo riparlare a breve di potere statutario delle scuole, di Conferenza

regionale del sistema scolastico-educativo-formativo e di Conferenze di ambito territoriale.

Insomma, se continuiamo a registrare fallimenti qualche interrogativo ce lo dovremmo pur porre. **Forse una risposta può essere che la cultura “autonomista” è ancora appannaggio di una minoranza forte nelle idee e debole nei numeri e nella capacità di influenza.**

Perché le cose cambino occorre ripartire da un ragionamento complessivo sulla realtà delle istituzioni scolastiche autonome e avere il coraggio di porre con forza l'esigenza di eliminare le numerose gabbie che hanno impedito la sua crescita e il suo sviluppo, a partire dalle due fondamentali: **risorse finanziarie e umane.**

Gli istituti scolastici devono poter contare su una **dotazione finanziaria** parametrata su dati quantitativi e qualitativi, devono poter integrare la dotazione con risorse regionali e territoriali, attivare autonome iniziative di *fund raising*, e dare evidenza dell'uso di tali risorse non solo nei monitoraggi ministeriali ma attraverso i meccanismi del bilancio sociale e della rendicontazione sociale, assumendo la piena responsabilità dell'uso efficiente ed efficace delle risorse nei confronti della collettività di riferimento.

Al tempo stesso gli istituti devono contare su un **organico funzionale**, adeguato alle scelte del piano dell'offerta formativa approntato con la collaborazione delle famiglie, delle amministrazioni locali e delle imprese e devono diventare titolari dei meccanismi di reclutamento del personale, da gestire singolarmente o in rete, in modo da verificare l'idoneità del personale scolastico ad operare alla realizzazione del progetto formativo adottato.

È la diretta e completa responsabilità in questi settori strategici che dà senso e contenuto all'autonomia scolastica e che fa scattare per gli istituti l'esigenza di fare sistema, di mettersi in rete, di autorappresentarsi nei confronti dei decisori politici e amministrativi.

Venendo meno questo fondamentale salto di qualità le reti di scuole resteranno legate inevitabilmente a **scopi circoscritti**, a **progetti nazionali ed europei**, ad accordi che consentano di avvalersi di economie di scala e le associazioni di scuole continueranno a svolgere le loro iniziative nell'ombra, spesso in modo egregio quando ci si dedica ad applicare il principio del mutuo soccorso e a fornire indicazioni e materiali per la buona gestione delle scuole e delle loro molteplici

emergenze, a volte in modo un po' dilettantesco e goffo quando, in alcuni casi, si pretende di svolgere un ruolo politico o sindacale. Ma questa è la naturale conseguenza di un associazionismo debole in quanto rappresentativo di autonomie scolastiche deboli.

Il lavoro svolto nell'ultimo anno in merito all'attuazione dell'art. 50 si è incagliato su questa debolezza. Delle linee-guide emanate da un'amministrazione scolastica centrale che si concepisce come motore unico del sistema non conterranno mai scelte di spostamento nel territorio dei meccanismi decisionali che oggi sono gestiti a livello di ministero. Alle scuole d'altronde non servono nuove sovrastrutture, sul modello dei vecchi organi collegiali territoriali, dove si parla molto ma non si decide nulla, men che meno è ipotizzabile in tempi di crisi che si possano creare strutture ed organici di rete, a meno che non si pensi, ma sconfineremmo nel sadismo, di sottrarre ulteriori risorse materiali ed umane alle scuole.

Più realistica e più rispettosa del ruolo delle scuole autonome, anche se limitata alla nostra regione, invece appare l'ipotesi avanzata dal Direttore De Sanctis di promuovere reti di scuole tematiche, che favoriscano il confronto e la diffusione delle migliori pratiche in settori e temi di diretto interesse delle scuole stesse. Riteniamo che la proposta vada valutata e sperimentata con interesse ed apertura e monitorata nei suoi risultati. Riteniamo pure che le scuole autonome e coloro che le rappresentano siano disponibili a partecipare, alla sola condizione che non ci siano regie esterne e che gli obiettivi del lavoro e le performance di risultato non vengano preconfezionati ma elaborati insieme. Sto cioè dicendo che le reti provinciali possono rappresentare un'occasione importante se saranno espressione delle scuole del territorio, se risponderanno ai loro reali bisogni e se chi le rappresenta vivrà questa esperienza da protagonista.

Altra cosa devono restare le associazioni delle scuole autonome, nate come espressione diretta dell'autonomia scolastica e che tali devono rimanere, nel senso che devono rispondere esclusivamente a sé stesse e alle scuole che rappresentano e sperare in tempi migliori.

Perché questi tempi migliori possano arrivare – ho concluso - resta l'esigenza di fondo di dare vita ad **una seconda stagione dell'autonomia scolastica**, che si prefigga di eliminare tutte le incongruenze e le ambiguità della prima, che introduca una nuova *governance* del sistema e degli istituti, che modifichi i meccanismi di reclutamento e di finanziamento, faccia della valutazione di sistema e della

responsabilità dei soggetti un asse portante, che realizzi in una parola il principio di sussidiarietà. Solo allora le reti e le associazioni delle scuole autonome diventeranno rappresentative della necessità di fare sistema e di difendere gli spazi di reale autonomia conquistati.

Massimo Spinelli