

Quattro riflessioni sull'autonomia scolastica e sulla sua attuazione

di Franco Bassanini

Relazione al Seminario “Stato, Regioni, enti locali e scuola: chi fa cosa?” organizzato da Associazione TreeLLLe, Fondazione per la scuola della Compagnia di san Paolo Roma, 30 novembre 2005

Come è noto io non sono un esperto di scuola e di sistemi di formazione, come invece siete quasi tutti voi. Quindi penso che a me si richiedano alcune riflessioni sullo scenario di ‘fondo’, sull’assetto istituzionale generale. Riflessioni da accogliere con beneficio d’inventario, cioè da verificare sulla base delle vostre competenze e esperienze specifiche.

Il progetto. La prima parte delle mie riflessioni riguarda il *progetto strategico complessivo*. Abbiamo ascoltato questa mattina l’interessante e stimolante relazione di Alexander. Ne è uscito un quadro molto significativo. All’inizio degli anni novanta, in questo quadro l’Italia si sarebbe trovata in posizione del tutto anomala e marginale, estranea agli indirizzi e alle tendenze dominanti nel mondo: il nostro sistema dell’istruzione era ancora, allora, asfissiantemente centralizzato, così come lo erano molte altre parti del nostro sistema istituzionale e amministrativo.

Ma erano decenni di stasi, di immobilismo del nostro sistema amministrativo: il rapporto Giannini aveva ben delineato il quadro desolante di un’amministrazione *délabrée*. Gli anni novanta hanno visto invece innescarsi un impetuoso movimento riformatore: pur tra luci e ombre, tra successi e insuccessi, esso ha comunque rimesso in movimento l’amministrazione italiana. Di questo processo di riforma, il decentramento è stato una delle principali linee-guida.

Ora, dopo la relazione di Alexander è chiaro a tutti che ciò avvenne anche per adeguare il nostro sistema, magari tardivamente, a tendenze già affermatesi in molti dei paesi più avanzati. E spero sia anche chiaro che il decentramento è uno strumento essenziale per far fronte a una delle esigenze generali della nostra epoca. Il governo delle moderne società complesse non tollera una eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono, altrimenti, due rischi: il rischio di quello che i sociologi delle istituzioni chiamano sovraccarico di domande al centro del sistema – sia poi esso Roma o Bruxelles poco importa -; e il rischio della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. La società moderna è caratterizzata, infatti, da un enorme incremento quantitativo e qualitativo delle domande e dei bisogni delle famiglie e delle imprese, e anche da una maggiore variazione delle domande e dei bisogni: per farvi fronte occorre puntare su una razionale divisione del lavoro tra diversi soggetti e

diversi livelli istituzionali, occorre mobilitare le energie, le risorse, le idee, le iniziative di tutti, sulla base dei principi di sussidiarietà, autonomia e responsabilità.

In tutti i Paesi, persino in Francia, tradizionale modello di amministrazione centralizzata (e si potrebbe dire che la Francia si può permettere di essere centralizzata grazie alla grande tradizione e competenza dell'amministrazione centrale francese) le esigenze del decentramento e della sussidiarietà hanno imposto negli ultimi anni trasformazioni profonde. Io faccio parte di un singolare organismo, che è il Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme, presieduto dall' ex ministro dell'economia e delle finanze Francis Mer. Questo comitato ha il compito di monitorare ogni tre mesi i progressi dell'amministrazione francese essenzialmente in due direzioni, il decentramento (in questo momento ben 31.000 dipendenti del solo ministero dell'équipement sono in corso di trasferimento alle regioni) e l'introduzione di indicatori di performance e di meccanismi di valutazione dei risultati e degli incrementi di produttività delle amministrazioni. Devo dire che le prime sessioni si sono concluse con valutazioni per lo più negative. Ma, ciononostante, anche l'amministrazione francese sta cambiando faccia e cambiando pelle.

Si tratta dunque di un processo che è in corso dappertutto, verso il decentramento, verso un ruolo più forte delle autonomie territoriali e funzionali: qualche volta adottando il modello della forma di Stato federale, per lo più nella variante del federalismo cooperativo (per vero io penso che il federalismo o è sostanzialmente cooperativo o non è, perché anche negli Stati Uniti si registrano in realtà molti elementi di quello che noi chiamiamo federalismo cooperativo), altre volte mantenendo invece formalmente immutato il modello costituzionale, ma sostanzialmente innovandolo nella sua concreta applicazione.

Negli anni novanta, il nostro Paese ha compiute scelte coraggiose. All'inizio di quel decennio il nostro sistema era ancora fortemente centralizzato, nonostante il Titolo V della Costituzione del '48 delineasse un modello di accentuato regionalismo e di forte riconoscimento del ruolo delle autonomie locali. Negli anni novanta, nel delineare una svolta in senso federale, inizialmente non erano previsti, accanto al principio di sussidiarietà verticale, elementi di sussidiarietà orizzontale e di valorizzazione delle autonomie funzionali: ma si è inteso abbastanza presto che senza queste elementi l'intero progetto rischiava di nascere con forti squilibri.

L'autonomia scolastica ne è un esempio molto significativo: ai legislatori – Governo, Parlamento – è apparso evidente che senza un forte riconoscimento della autonomia scolastica, dell'autonomia dei singoli istituti scolastici e del sistema della amministrazione scolastica, il trasferimento di importanti poteri e competenze alle istituzioni territoriali e alle amministrazioni locali rischiava di mettere in discussione l'autonomia culturale e didattica, forse la stessa libertà di insegnamento. In

fondo, nel vecchio sistema centralizzato l'autonomia culturale e didattica e la libertà dell'insegnamento erano tutelate dalla lontananza del potere politico e burocratico rispetto ai luoghi dove si esercitava l'attività di insegnamento e la didattica. Nel momento in cui i poteri politico-amministrativi si avvicinavano a questi luoghi era necessario distribuire in maniera diversa le competenze, come del resto abbiamo visto avvenire in quasi tutti i Paesi; era necessario, quindi, puntare su un forte ruolo della autonomia scolastica, finalizzata a valorizzare le energie interne alla scuola e la loro autodeterminazione, in una prospettiva di responsabilizzazione della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica. Beninteso, non ispirandosi a un modello autoreferenziale o aziendalistico, ma considerando la scuola una realtà aperta e integrata nel territorio, al servizio della società, luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema Paese: e quindi configurando il dirigente scolastico non solo come un manager ma come un leader educativo.

La ripartizione delle competenze e il ruolo dell'autonomia scolastica. Autonomia scolastica, redistribuzione dei ruoli: nel progetto degli anni novanta, il modello prescelto, nell'ambito di quelli che Alexander ci ha illustrato, è sicuramente un modello misto; del resto, lo stesso Alexander ci ha detto che dappertutto il ruolo del centro resta rilevante: diverso rispetto a quello che era nel vecchio sistema centralizzato, ma rilevante. E così, come sapete, nel nostro progetto, al centro (ministero, parlamento) resta una fondamentale funzione normativo-legislativa, resta la competenza a definire le norme generali, i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni, e poi gli ordinamenti scolastici, i titoli di studio, i piani di studio in generale, lo stato giuridico dei docenti, resta la competenza a negoziare e stipulare i contratti nazionali, almeno come contratti-quadro, a determinare gli standard del servizio scolastico (costruendoli anche attraverso il benchmarking internazionale), la valutazione dei livelli di apprendimento, la definizione delle norme di garanzia della libertà della funzione docente e dell'autonomia delle scuole. Restano poi di competenza centrale il finanziamento delle scuole, anche tramite il sistema regionale e locale, ma in questo caso rispettando i principi del federalismo fiscale scritti in Costituzione; così come la promozione, il finanziamento e la valutazione della ricerca educativa, la promozione della formazione specialistica dei docenti, la definizione di indicatori di risultato, di performance, di qualità. Resta sicuramente al centro anche una funzione ispettiva, salvo poi vedere se attivata dal centro o attivata dai poteri regionali o locali. Restano quindi al centro un complesso di funzioni e di competenze nient'affatto secondarie e tuttavia marcatamente diverse da quello che era il *core business*, la missione fondamentale del vecchio ministero dell'Istruzione, da quello che era il quotidiano lavoro della maggioranza dei suoi dipendenti.

Per quanto riguarda le regioni, il progetto assegnava ad esse una nuova e rilevante attività di tipo normativo, innanzitutto quella che si usa chiamare la legislazione di dettaglio, in particolare in materia di programmazione e organizzazione del servizio dell'istruzione, poi la disciplina del diritto allo studio e una competenza piena in materia di istruzione e formazione professionale, con una inevitabile importante competenza sul raccordo e l'integrazione tra istruzione e formazione professionale, che non possono essere concepiti come mondi tra loro completamente separati. Tutto ciò era ed è sicuramente di competenza regionale. C'è poi una serie di altre funzioni, che nel progetto hanno un'attribuzione più incerta ed elastica, nel senso che possono essere svolte direttamente dalle regioni o piuttosto dalle regioni e dalle province sulla base di decisioni che possono essere adottate dalle singole regioni attraverso lo strumento della delega: e così, per esempio, la programmazione dell'offerta formativa, la programmazione della rete scolastica, la determinazione del calendario, la programmazione del fabbisogno del personale, la determinazione dei tetti degli organici scolastici, la ripartizione delle risorse statali al sistema della scuola : su quest'ultima funzione c'è, per vero, un punto interrogativo, perchè non si dice chiaramente se la ripartizione delle risorse debba avvenire tramite le regioni o possa avvenire anche, in tutto o in parte, direttamente dallo Stato alle singole istituzioni scolastiche.

Un altro punto interrogativo concerne la contrattazione decentrata: regionale o no? Nel quadro delineato dal contratto nazionale, non c'è dubbio che permanga uno spazio per la contrattazione integrativa, perché questo è un elemento generale del nostro modello contrattuale pubblico: ma la contrattazione integrativa è una contrattazione regionale o una contrattazione "aziendale", per singolo istituto? E' un punto del progetto da definire, in coerenza con il ruolo proprio della contrattazione integrativa che è quello di incentivare produttività, innovazione, merito, risultati.

Dobbiamo infine considerare altre funzioni importanti, che fanno capo nel suo insieme a tutto il sistema delle istituzioni territoriali, regioni, province, comuni: funzioni di programmazione, promozione, supporto dell'autonomia scolastica, il diritto allo studio, l'edilizia scolastica, i piani di utilizzazione degli edifici, la dotazione di attrezzature, le decisioni in materia di aggregazione, fusione, istituzione di scuole, l'incentivazione alle reti, alla cooperazione tra le istituzioni scolastiche, gli interventi per la prevenzione della dispersione scolastica; e, infine, l'integrazione delle risorse finanziarie statali con risorse proprie, che il sistema non esclude, anzi implicitamente prevede. Beninteso: quello che vi ho fatto or ora è solo un elenco esemplificativo e non esaustivo, giusto per avere l'idea di come il progetto preveda rilevanti competenze del sistema regionale e locale.

Ma nonostante questo ampio *bouquet* di funzioni attribuite alle istituzioni territoriali, restano all'autonomia scolastica funzioni importanti: l'autonomia didattica e organizzativa, che non

significa autoreferenzialità ma forte assunzione di responsabilità, di responsabilità dei risultati e delle performance; l'autonomia budgetaria nell'ambito della dotazione finanziaria attribuita, ma eventualmente integrata da risorse aggiuntive, sulla base di contribuzioni di imprese, di famiglie, che non è vietato alle istituzioni scolastiche reperire; la progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica e il suo arricchimento; l'autovalutazione delle prestazioni, anche al servizio della valutazione nazionale; la determinazione dell'organico nell'ambito dei tetti fissati; le politiche incentivanti e la gestione del personale – e qui si riapre la questione dell'eventuale contrattazione aziendale.

La realizzazione del progetto. La terza parte di queste mie sommarie riflessioni concerne la realizzazione del progetto. Negli anni novanta, il progetto è stato definito e normato, e ne è stata avviata la realizzazione: quest'ultima, appena iniziata negli ultimissimi anni novanta, si è sviluppata nei primi anni del nuovo secolo. E si è subito dovuto constatare che il decollo dell'autonomia scolastica non era semplice e rapido: si trattava, anzi, di un decollo molto difficile e contrastato.

Non c'è da esserne sorpresi: era ovvio che l'attuazione dell'autonomia scolastica avrebbe richiesto tempi lunghi; essa richiede, infatti, una vera e propria rivoluzione culturale e psicologica. La cultura della responsabilità, la cultura dell'autonomia non si inventano dall'oggi al domani. Ciascuno si deve mettere in gioco. L'ombrello del ministero, come veniva sottolineato poco fa, era per certi versi, e per molti, assai più comodo dei rischi e delle sfide dell'autonomia e della responsabilità.

Dobbiamo però dire che hanno pesato anche altri fattori: la debolezza di quelli che dovevano essere i supporti tecnici all'autonomia, per esempio i CIS; e un insufficiente sviluppo del ruolo di sostegno e supporto che comuni, province e regioni avrebbero dovuto offrire all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Tocchiamo qui una questione più generale: le regioni e le province stentano ad accettare l'idea che il loro compito e la loro missione sono principalmente offrire strumenti di sostegno e di supporto (o di servizio) alle amministrazioni "di prima linea": comuni, innanzitutto, ma anche istituzioni scolastiche. Dal 1996 al 1998, io sono stato, oltre che ministro della funzione pubblica, anche ministro degli affari regionali; nel primo incontro che ebbi con i presidenti delle regioni dissi loro che, a mio avviso, buona parte del loro lavoro doveva divenire lavoro di supporto, di sostegno, di fornitura di servizi ai comuni, alle comunità montane, alle province, alle scuole, alle Camere di commercio: la gestione operativa dei servizi ai cittadini deve articolarsi sul territorio secondo il principio di sussidiarietà e le regioni devono adattarsi a una funzione servente, che non è per questo meno nobile, anzi può essere quella decisiva per far funzionare il sistema. Non posso dire che

questo invito sia stato accolto generosamente, salve rare e commendevoli eccezioni. Ma questo vale anche nei confronti dell'autonomia scolastica; e nei confronti dell'autonomia scolastica si applica non solo alle regioni ma anche alle province e ai comuni: il loro ruolo dovrebbe divenire in gran parte un ruolo servente dell'autonomia degli istituti. Un ruolo svolto, finora, in modo sporadico e insufficiente.

Per quanto riguarda le regioni, si è aggiunta poi, sebbene non in tutte le regioni e non nella stessa misura, qualche tentazione di centralismo regionale, cioè di reintroduzione di un modello centralistico e burocratico a livello regionale. E per quanto riguarda i comuni, una difficoltà rilevante nasce dal fatto che molti comuni italiani sono troppo piccoli o troppo grandi: i comuni troppo piccoli non hanno gli strumenti e la capacità per svolgere queste funzioni di affiancamento, di supporto e di sostegno nei confronti delle istituzioni scolastiche, i comuni troppo grandi risultano spesso sovradimensionati e avrebbero bisogno di più efficaci articolazioni per dialogare con la scuola dell'autonomia.

Non vi è dubbio tuttavia che le difficoltà e le resistenze maggiori si sono incontrate al centro del sistema: ministero e Parlamento. Non solo l'amministrazione ministeriale, ma perfino il legislatore stenta ad accettare fino in fondo l'idea che abbiamo ormai (avremmo?) finalmente deciso di abbandonare il modello burocratico gerarchico accentrato; che è giusto farlo perché, come ha dimostrato Alexander, esso è stato superato in tutto il mondo; e perché, in particolare, i paesi che lo hanno abbandonato per primi realizzano oggi le migliori performance, ottengono i risultati migliori. Lungi dal puntare con determinazione sulla implementazione del decentramento e dell'autonomia scolastica, abbiamo così assistito al potenziamento delle direzioni regionali del ministero. Dovevano essere mere strutture di supporto, si è invece praticamente ricostruita una filiera gerarchica ministero-direzione regionale-direttore d'istituto: ma questo è l'asse di un altro, ben diverso modello organizzativo rispetto a quello previsto dal progetto dell'autonomia.

So bene che non è facile trasformare radicalmente un'amministrazione mastodontica e pesante come la nostra amministrazione dell'istruzione; che non è facile costringerla a mutare radicalmente la propria missione. Perché di questo si tratta: quelle missioni, quei compiti, che spettano all'amministrazione centrale nel progetto dell'autonomia, pur importantissimi e qualitativamente estremamente rilevanti, sono tuttavia del tutto diversi da quelli che sono stati i compiti quotidiani e la funzione principale di questa amministrazione statale, nei cento anni di storia passata del ministero dell'Istruzione. E' dunque una trasformazione difficile. Ma assolutamente necessaria.

Le prospettive. Io penso che non ci sia in realtà una strada diversa da battere che quella di insistere sul progetto, correggerne le incertezze e i punti dubbi, e darvi attuazione con coerenza e

determinazione. La relazione di Alexander conforta questa conclusione: perché con questo progetto l'Italia ha cominciato a incamminarsi verso un modello che raccoglie l'insieme degli elementi comuni e prevalenti nei Paesi che ottengono performance migliori, pur nella differenza dei modelli di governance.

Per far questo bisogna insistere sull'autonomia: insistere, insistere, insistere. E capire che, oggi, il supporto, il sostegno, il servizio al decollo e allo sviluppo dell'autonomia scolastica costituiscono uno dei grandi compiti delle istituzioni italiane, a tutti i livelli: Governo, amministrazione dell'istruzione, regioni, province, comuni.

Come procedere? Occorre, innanzitutto, sganciare una bomba nucleare sul ministero della pubblica istruzione! Ci vuole, lo dico brutalmente, un ministro dell'Istruzione che, pur sapendo che si farà un mucchio di nemici, vada a viale Trastevere convinto che questa trasformazione radicale si deve fare a tutti i costi.

Bisogna poi far capire a regioni, province e comuni che il problema della vera e leale cooperazione tra loro è essenziale e che avere prevalentemente funzioni serventi nei confronti di altre istituzioni non è affatto una deminutio.

Cruciale mi pare il ruolo delle province. Io sono tra quelli che ritengono che nell'80% dell'Italia (e cioè al di fuori delle aree metropolitane) le Province siano un livello amministrativo del tutto essenziale, perché i Comuni sono troppo numerosi e troppo piccoli: ma le Province devono diventare soprattutto un grande ente di servizio, una grande agenzia, al servizio delle amministrazioni di prima linea, tra le quali gli istituti scolastici.

Bisogna poi incentivare fortemente le forme di cooperazione fra i comuni: un obiettivo troppo spesso enunciato e troppo poco praticato nella realtà.

E bisogna insistere sulla necessità di una rivoluzione culturale. La cultura dell'insieme del nostro sistema amministrativo deve cambiare: bisogna che acquisisca, vincendo resistenze non più tollerabili, la cultura delle performance, dei risultati, della qualità misurabile, valutata e valutabile; bisogna adottare indicatori quantitativi e qualitativi; bisogna utilizzare il benchmarking internazionale; bisogna premiare le buone pratiche e le performance migliori.

Abbiamo, io credo, una grande chance, lo dico un po' paradossalmente, ma è così: la chance è il rischio di declino del Paese, il rischio di una drammatica perdita di competitività, l'arresto della crescita. Il nostro Paese affronta una sfida difficile, paragonabile a quella che affrontò e superò a metà degli anni novanta. Alludo al Trattato di Maastricht e al conseguente risanamento della finanza pubblica: esso imponeva all'Italia un obiettivo che sembrava fuori dalla sua portata, era difficilissimo raggiungerlo, bisognava mettersi tutti a correre per raggiungerlo. Lo abbiamo raggiunto.

Oggi siamo in una condizione forse persino peggiore di quella. L'obiettivo, la nuova Maastricht, è l'Agenda di Lisbona: una cosa di cui tutti parlano e per la cui attuazione quasi nessuno fa niente. Ma la strada è quella: per conseguirlo noi dobbiamo scalare moltissime posizioni, soprattutto nel settore dell'istruzione e della ricerca. Ma se non lo facciamo, il nostro Paese finirà in serie B, e poi in serie C, in un declino inarrestabile.

Dunque, come per Maastricht, siamo oggi sotto pressione. In qualche misura, peraltro, è una sfida che riguarda tutta l'Europa. Tony Blair ha tenuto un grande discorso al Parlamento europeo lo scorso giugno inaugurando il semestre britannico di presidenza europea, un discorso centrato sull'attuazione della strategia di Lisbona. Ma quando si è trattato di cominciare a darvi esecuzione, definendo le prospettive finanziarie dell'Unione per i prossimi anni, i buoni propositi di investire prioritariamente sull'istruzione, la formazione, la ricerca e sulle grandi reti transeuropee sono rimasti lettera morta. Ognuno, Blair in testa, ha difeso il suo orticello: la politica agricola comunitaria, il *rebate* britannico, i fondi strutturali, la riduzione dei contributi di ciascun paese al bilancio dell'Unione. E tuttavia questa resta la sfida che prima o poi l'Europa dovrà affrontare e vincere; e l'Italia prima di tutti perché in Europa non sta nelle posizioni di testa. Se ci renderemo conto che dobbiamo affrontarla e superarla, prima che sia troppo tardi, saremo già a metà dell'opera. Perché è di fronte alle sfide impossibili, come la vicenda di Maastricht ha dimostrato, che il nostro Paese sa scoprire risorse e energie fino ad allora ignorate.