

L'AUTONOMIA SCOLASTICA TRA INCOMPIUTE E FALLIMENTI

Nelle fasi drammatiche della storia quando l'alternativa (se c'è...) è tra la rottura e le sue macerie, o la capacità di attraversare e le sue fatiche, si pone sempre il problema cruciale della deliberazione: chi, perché, cosa e come si arriva a decidere.

Per la verità nell'uso corrente della nostra (*inevitabilmente* bella) lingua spesso sovrapponiamo semanticamente il termine *deliberazione* con quello di *decisione*. La *deliberazione* è sempre un processo che rintraccia analisi, diagnosi, alternative e le esplora per giungere alla *decisione*. Nel nostro linguaggio, afflitto dal primato dei poteri amministrativi, "la delibera" è la decisione, e il processo di cui "dovrebbe" essere il prodotto è raramente oggetto di comunicazione "dialogica". Mi basti ricordare la sequenza di Visto...visto... visto... che precede il testo di ogni decisione pubblica, per ricostruire il quale spesso occorrerebbe una intera enciclopedia amministrativa. Mi permetto la piccola digressione, perché proprio in questa fase sembra tornare all'ordine del giorno la questione della autonomia scolastica in parallelo (e *pour cause*...) con quella delle titolarità regionali, Sanità compresa. ⁽¹⁾

Naturalmente l'urgenza propria delle fasi di rottura/attraversamento rende comprensibile il focalizzarsi della attenzione del dibattito pubblico, specie sui social afflitti dall'intrinseco "dualismo" dei like, sul "chi decide" o "chi è meglio che decida". Mentre meno paziente è il confronto sulla modalità della "deliberazione" (intesa nel secondo significato di esplorazione delle diagnosi, delle ipotesi alternative, delle condizioni operative...).

Vorrei però ricordare che gli oggetti delle decisioni/delibere che preoccupano (scuola e sanità, per esempio) non sono affatto "materie semplici" riconducibili ad un "unico" soggetto deliberante. *Questo a prescindere dagli assetti istituzionali codificati* (per esempio le competenze regionali formalizzate nel Titolo V).

Non che non sia importante e decisivo (e discutibile) avere costituzionalmente affidato alla Regioni la competenza in materia di Sanità e la "concorrenza" in materia di istruzione...

Ma la realtà, anche internazionale, è caratterizzata dal fatto che tutta la "produzione di servizi" riferiti a diritti di cittadinanza (salute e istruzione in questo caso) è sempre frutto della collaborazione e coordinazione di soggetti multipli. (Vale anche per il centralistico modello francese).

In particolare, per quei servizi ai diritti di cittadinanza che hanno un elevato carattere di *molecolarità territoriale*. Neppure in sistemi caratterizzati da tradizioni fortemente centralistiche, la "produzione" di servizi è a carico di un unico soggetto.

D'altra parte, proprio sulla scuola e l'istruzione siamo quasi costretti ad ammettere che ogni decisione si assuma su di essa vada coordinata con un insieme di servizi territoriali (dai trasporti alla edilizia, alla assistenza sanitaria) la cui padronanza non è esercitata da un solo titolare.

Potremmo dire che ciò vale per tutto il welfare a carattere universalistico per come si è creato e consolidato a partire dalla seconda metà del secolo scorso.

Tali servizi complessi fanno sempre capo a modelli di *governance*. Non volendo usare il termine anglosassone potremmo parlare di "governo misto" o a "plurima titolarità".

Il che significa che la nostra attenzione critica andrebbe diretta più che su chi "mette la firma finale sulla delibera" (le Regioni o i Prefetti, per stare ad ultime semplificate suggestioni...) sui meccanismi e le modalità organizzate per giungere alla decisione attraverso l'accordo della pluralità

¹ Solo ultimi riscontri

Mario Maviglia "Autonomia incompiuta e dirigenza "atipica"

<https://www.edscuola.eu/wordpress/?p=138410&fbclid=IwAR2eGqkrt8yIQRj3MxYQO0B0llf95x8BYwlnHEpuw69NCVKiLn6Fg3DXO08>

Domenico Ciccone "Regia ai prefetti e autonomia scolastica"

https://www.edscuola.eu/wordpress/?p=138608&fbclid=IwAR0wn_8WrmU1-3LFx7Dfdpu2wULO_TDTM-h2QtbGEz1_TLKtoKOVaAvTF-k

Giovanni Maria Cominelli "Regioni e Stato" <http://www.santalessandro.org/2020/11/28/regioni-e-stato/>

dei soggetti e la ripartizione “determinata” dei compiti, delle responsabilità, della qualità comune degli interventi richiesti.

Certamente oggi balza in primo piano la difficoltà specifica di governare sistemi complessi in situazioni di emergenza.

Ma le modalità con le quali si costruiscono (si sono sapute costruire) strutture operative di *governance* nella “attività corrente” costituisce la premessa necessaria per delineare “attraversamenti” sia pure difficili e non “rotture” e macerie.

Ed è esattamente questo che non si è fatto dopo la riforma del Titolo V (ricordo che “il popolo lo volle” e lo confermò con un secondo referendum...).

Molti i difetti di quel modello pseudofederalista. A partire dalle “intenzioni di contingenza politica” che ne ispirarono almeno in parte la costruzione (l’affermarsi e diffondersi delle suggestioni della Lega e il tentativo di sottrarne la potenziale egemonia sulla problematica “reale” del decentramento e della ristrutturazione della macchina pubblica).

Impossibile qui enumerare tutti gli errori politici commessi nel tentativo di affrontare un problema essenziale come la ristrutturazione della macchina pubblica. Ne sottolineerei quelli essenziali.

Lo pseudo federalismo regionale

Il primo, e di fondo, fu il “travaso” di una fondamentale e *storicamente determinata* preoccupazione di assetto del settore pubblico (dalla Pubblica Amministrazione in senso stretto, al “sistema” degli Enti Pubblici, all’intervento pubblico nella produzione industriale) entro un contenitore inadeguato. Una tensione che veniva da lontano (dalla fine del “trentennio d’oro”, alla “crisi fiscale dello Stato”, al rapporto deformato tra le risorse per il welfare universale e i costi impropri di un “corporativismo” fiscale diffuso, riflesso sul debito pubblico accelerato, alle deformazioni stratificate del sistema della economia pubblica) e che si era allentata, e un poco smemorata, nei suggestivi anni ’80...

Per stare alla Pubblica Amministrazione una linea di pensiero che da Massimo Severo Giannini si sviluppava con Sabino Cassese e con Bassanini. Per altro una linea che poteva trovare (in parte ci provò) nella Legge che porta il nome di quest’ultimo un prezioso terreno di applicazione. Le Regioni, formalmente istituite con la Carta, e poi entrate in “azione” più di vent’anni dopo (si possono recuperare le preoccupazioni negative di De Gasperi in proposito, dalle sue memorie. E non si trattava certo di un “centralista”) sotto il profilo del dimensionamento ottimale della macchina pubblica, rispetto sia ai servizi del welfare universale, sia alla “economia di scala dimensionale” per il governo “molecolare” degli stessi, sono a tutti gli effetti in molti casi un *artefatto* sovrapposto alle realtà del territorio.

Il nostro è un Paese di città. Anzi, siamo tra gli inventori della città alla svolta del Mille.

Alla vigilia della costruzione dello Stato unitario (dopo il 1860) quello che si chiamava Regno di Italia era in realtà un mosaico di ordinamenti, culture, livelli di sviluppo che comprendeva il Piemonte (ex regno Savoia); la Lombardia (ex impero), Ducati e Delegazioni, Toscana e Regno di Napoli. E in un decennio si aggiungeranno un altro pezzo tributario a Maria Teresa e un “altro Stato” come quello pontificio. Le Regioni non esistevano neppure geograficamente.

Ricordo che, nel tentativo di creare lo “Stato Italiano”, per dare almeno la parvenza di unità statale e amministrativa, si crearono le *delegazioni provinciali* (le dimensioni funzionali più vicine alle città) e ...vi si mise in capo il Prefetto. Il rappresentante dello Stato Centrale.

Un “modello francese” con correzioni. Al quale però mancava una premessa fondamentale per la creazione di una identità nazionale e statale: la Rivoluzione e la decapitazione di un monarca. (Gaetano Bresci non è la stessa cosa...). Una “mancanza”, sia detto per inciso, di cui sentiamo conseguenze nella cultura nazionale anche oggi...(parere personale, ovviamente)

Per il “dopo”, l’assenza più evidente rispetto al modello francese (copiato) sarà la non esistenza italiana di qualche cosa di equivalente all’ ENA per la formazione della dirigenza (e non solo amministrativa...)

Certo, proprio quella situazione reale e realisticamente interpretata dalle classi dirigenti conservatrici di allora (cito solo Quintino Sella) mandò dietro l'orizzonte e fuori bersaglio anche ipotesi diverse. Basterebbe ricordare Minghetti se proprio non si vuol "santificare" Cattaneo come padre del valore della autonomia.

Insomma, l'unificazione del tessuto nazionale anche nel suo decentramento funzionale (le Provincie) fu fondata sui Prefetti. (Il Fascismo provvederà poi a togliere anche la elettività dei "Sindaci")

La vocazione centralista è perciò profondamente radicata nella "cultura pubblica" e nella formazione del ceto politico italiano.

Si tratta di una delle costanti che il pendolo della storia non muta se non nelle lunghissime durate e non nella singola oscillazione, anche quando essa illuda l'osservatore "contingente", se non superficiale, che cambi il senso del moto.

Probabilmente occorreva ridisegnare le Regioni (l'artefatto identitario) per definire "territori funzionali" alla produzione di servizi per i diritti dei cittadini.

In quella direzione andavano in quegli anni precedenti la riforma del Titolo V, alcune proposte di ridisegno dei "contenitori territoriali funzionali". Per esempio, la ipotesi delle maxi regioni avanzata dalla Fondazione Agnelli. Non fui d'accordo allora con le specifiche di quella proposta; ma certamente indicava una strada di ricerca da percorrere per giungere ad un sensato modello di decentramento sia decisionale che gestionale.

Ma la cultura amministrativa e politica retrostante aveva le sue aspettative...

Nei vent'anni della loro esistenza le Regioni si erano caratterizzate (nel giudizio si tenga ovviamente conto della diversità delle esperienze) da processi di degrado del rapporto amministrazione-politica.

Nei confini di tali nuove realtà istituzionali ed amministrative, si andarono consolidando le espressioni locali di interessi parziali, gruppi dirigenti alla ricerca del consenso e della declinazione locale di interessi territoriali, cooptazioni e proiezioni locali di dinamiche politiche nazionali, opzioni "a misura" per carriere politiche future, usi strumentali e di corta veduta di legislazioni nazionali orientate alla programmazione (basterebbe una disamina della storia ed evoluzione della Cassa del Mezzogiorno).

Ricordo solo, a riprova del carattere *artefattuale* dei confini regionali, che per molti anni (almeno quelli della mia giovinezza...) per alcune regioni nel linguaggio comune si usava il "plurale": si diceva "le Puglie", "gli Abruzzi", "le Calabrie", per tacere (ancora oggi, ed è la mia regione) de "le Marche".

Rimane la triste constatazione che si assunse un *artefatto geografico* assegnando ad esso un valore storico identitario che non aveva, e facendone un contenitore territoriale di potere/direzione politica e gestione amministrativa. Possiamo davvero pensare che sia la stessa cosa "governare" la Lombardia o l'EmiliaRomagna e il Molise? Pure hanno le medesime "competenze amministrative e gestionali"

Tutto ciò si è consolidato mantenendo ovviamente operante, in parallelo, sia pure con ridimensionamenti "gestionali" il sistema e il valore *autorizzativo* della amministrazione centrale e la sua identificazione con "lo Stato". (2)

Un effetto emergente di tale storia contraddittoria è evidente nella situazione critica attuale.

Da un lato le rivendicazioni degli interessi più o meno organizzati nella prossimità regionale, rispetto a deliberazioni che non possono non essere di carattere generale e nazionale; dall'altro per ogni evidenza di errore compiuto dalle amministrazioni regionali la rivendicazione della necessità di "ritorno" allo Stato come se in esso risiedessero le garanzie di efficienza a corretta deliberazione. *Lo sguardo del confronto politico e sociale è rivolto all'indietro di almeno vent'anni.*³

² La contraddizione "culturale" e tradizionale di fondo rispetto ad un Titolo V che afferma che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato..." cioè che lo Stato è "una parte" della Repubblica. Non la sua identità.

³ Elaborazione più completa sia pure "datata" in altri miei contributi di seguito

Le permanenze della cultura pubblica centralista

Ad accompagnare gli esiti di lunga durata della tradizione centralista stanno due costrutti semantici fondamentali per la nostra tradizione di cultura pubblica.

Il primo è l'identificazione tra "pubblico" e "statale" come fossero "naturalmente" equivalenti.

Il secondo è la "naturale" corrispondenza tra Pubblico/Statale e "Diritto Amministrativo".

La Pubblica Amministrazione italiana fondata sul Diritto Amministrativo è organizzata attorno alle "funzioni autoritative".

Cioè "produce" atti, deliberazioni, autorizzazioni, proibizioni.

Storicamente è una rappresentazione che ha (avuto) qualche fondamento, nella fase storica dello Stato come "signore dell'autorità".

Ma il "settore pubblico" dello Stato moderno ha progressivamente allargato le sue funzioni: non "produce" atti amministrativi, ma deve produrre servizi sia al cittadino (il welfare in tutti i suoi settori, dalla sanità alla scuola...), sia allo sviluppo economico (dalle infrastrutture, all'intervento diretto nella produzione strategica, al sostegno della ricerca scientifico tecnologica di cui lo sviluppo produttivo è sempre più permeato).

La "produzione di servizi" (e di "prodotti") non può ridursi alle categorie della legittimità e alle garanzie del diritto amministrativo.

Deve interpretare parametri "economici". Produttività, efficienza, economicità sono criteri di funzionamento dell'apparato pubblico dedicato alla produzione di servizi sia al welfare che allo sviluppo economico.

Si tratta di parametri di valore funzionale ma hanno anche fondamento etico-politico: si impiegano risorse che provengono dalla ricchezza collettiva attraverso lo strumento fiscale. Devono essere spese al meglio.

Non basta rispettare i parametri amministrativi e di legittimità, occorre "dare conto" dell'uso di risorse pubbliche per finalità pubbliche che fanno riferimento alla possibilità di esercizio di diritti di cittadinanza (che non è sufficiente "dichiarare", ma necessario rendere effettivamente esercitabili e fruibili).

Ma la Storia è fatta di adattamento, non di esecuzione di "principi".

La rigidità formale del diritto amministrativo (la Pubblica Amministrazione con funzioni autorizzative/autoritative) è sempre stata "interpretata" in almeno due modalità. Almeno nella nostra tradizione nazionale.

Per descrivere *la prima* basta una citazione di un grande uomo di Stato italiano come Giovanni Giolitti "*Il sarto che ha da vestire un gobbo se non tiene conto della gobba non riesce...*".

Il medesimo, per completare la coerenza tra il ruolo della norma amministrativa e la realtà aggiungeva "*...le leggi si applicano per i nemici... si interpretano per gli amici...*".

Se consideriamo che tale "versione" della cultura pubblica e amministrativa rimane inalterata nello storico progressivo allargamento delle funzioni dello Stato (il welfare, per esempio, o l'intervento direttamente economico) si comprendono le difficoltà, i fallimenti, o le "incompiute" di tanti tentativi di riforma della macchina pubblica.

Sulla identificazione semantica tra "pubblico" e "statale" aggiungo ancora che in tale identificazione di riscontrino le debolezze della società civile italiana e della sua "capacità di autoorganizzazione" (il cosiddetto "terzo settore").

"Regionalismo, spesa e investimento in istruzione", <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/regionalismo-spesa-e-investimento-in-istruzione.pdf>

"Livelli Essenziali di Prestazione per il sistema di istruzione nazionale", <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/Livelli-Essenziali-di-Prestazione-per-il-sistema-di-istruzione-nazionale.pdf>

"LEP e politica scolastica" <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/lep-e-politica-scolastica.pdf>

"Enti locali e scuola" <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/Enti-locali-e-scuola.pdf>

"Ancora su federalismo e istruzione" <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/quando-si-discuteva-di-federalismo-scolastico.pdf>

Non che manchi tale impegno (volontariato, autorganizzazione di interessi e bisogni) ma, a differenza che nella cultura della cittadinanza anglosassone (si rammentino gli scritti di Tocqueville e il suo osservare la dinamica autonoma della società americana) tale autonomia si “dà (e ottiene) protezione” sempre nel riferimento a “organismi superiori”: possono essere i Partiti e i Sindacati, oppure la Chiesa.

Credo che le difficoltà che ancora oggi troviamo per dare una sensata e sistemazione normativa del terzo settore nel nostro Paese, coerente con il principio di “autonomia e responsabilità”, siano alimentate da tali radici storiche.

Altrove la mia riflessione sul il nesso possibile tra autonomia scolastica e terzo settore. ⁽⁴⁾

Necessario invece richiamare il fatto che la dimensione “pubblica” dell’attività economica trovò storicamente altre forme di organizzazione; ma quella “sistemazione storica” fuori dai canoni della PA (bastino i nomi storici di Saraceno, Sinigaglia, Mattei...) palesò la sua crisi radicale proprio negli anni ’90, aggiungendosi e sovrapponendosi a quella della Pubblica Amministrazione in senso stretto.

Non è questa la sede per una disamina completa di tale problematica, ma ricordo che ne abbiamo ancora oggi evidenti e gravi manifestazioni (dal trasporto aereo, alla siderurgia...)

Pubblica Amministrazione ed Enti Pubblici

Il progressivo allargamento delle funzioni pubbliche e dello Stato e la contraddittoria costanza stratificata della cultura amministrativa tradizionale trovarono storicamente “sistemazione” in quel fenomeno che Massimo Severo Giannini chiamò “*entismo*”.

Il termine stava ad indicare il processo storico per cui a fronte di nuove problematiche “pubbliche” per affrontare le quali non vi erano risorse “tecniche” opportune entro il Diritto Amministrativo, si creava un “Ente pubblico” cui si affidava l’incombenza “specificata” sempre sotto il controllo (variamente esercitato) *dell’ autorità superiore*.

La proliferazione storica degli Enti Pubblici divenne un problema “strutturale” per ogni tentativo di riformare la Pubblica Amministrazione.

L’*entismo* costituì una conferma della filosofia pubblica nazionale esemplificata nella citata “sartoria per gobbi” proclamata da Giolitti.

L’impresa della decostruzione e del risanamento dei prodotti dell’*entismo*, allo sfoltoimento, selezione e risanamento del sistema degli Enti Pubblici ha caratterizzato tutti i tentativi di riforma della macchina pubblica. Dalla “bassanini” in poi fu proclamato impegno permanente, anche attraverso le diverse legislature, e formalmente è ancora in corso.

E qualche cosa in termini di chiusure e trasformazioni, è stato fatto. (vedi oltre)

È però assolutamente attuale una questione che potremmo considerare per qualche aspetto speculare: dal 2016 si sta tentando di fare un’operazione di sfoltoimento simile con le “aziende pubbliche” a cominciare con quelle cui hanno dato vita Regioni ed Enti Locali, che sono cresciute quasi in parallelo con la selezione degli Enti Pubblici.

Oggi siamo a quota di quasi ottomila società.

Potremmo dire che tramontata la polemica sulla macchina parassitaria dell’*entismo*, i diversi soggetti pubblici hanno in anni più recenti interpretato una strategia del proprio intervento trasferendolo su “*società*”, cioè su soggetti che potessero variamente sottrarsi al modello della Pubblica Amministrazione e dotarsi di modalità di gestione e operatività desunte dal sistema privato e dal Codice Civile.

Ovviamente la configurazione di esse è assai varia come lo fu quella degli Enti Pubblici.

Si va dalle *municipalizzate* (tantissime...) alle “*partecipate*”, a quelle “*per azioni*”.

⁴ Vedi il mio “Autonomia scolastica e terzo settore” <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/AUTONOMIA-SCOLASTICA-E-TERZO-SETTOTRE.pdf>

Ma sembra che la costante sia la non assunzione effettiva delle “regole del mercato” (prima di tutte la produttività ed il successo dei prodotti offerti...), ma il “meticcio” tra i dispositivi del Codice Civile (formalmente evocato) e le “correzioni” sovrapposte del “diritto pubblico”.

Un meticcio (società “anfibia”?) che si è addensato in una problematica complessa e tuttora non risolta (la norma di risanamento avrebbe dovuto essere applicata dal 2016).

Anche in tale caso non sono queste note il contesto per sviluppare una riflessione approfondita sulla questione relativa alle forme di intervento pubblico diretto nella attività economica.

Ma il parallelismo tra la problematica qui accennata e il fenomeno storico dell’*entismo* più sopra ricordato, mi pare evidente ed evidente la comune origine nelle concezioni e pratiche della organizzazione pubblica che sono stratificate nella cultura politica ed amministrativa nazionale.

Il “nominalismo” spesso utilizzato come segnale di valore (Ente pubblico versus società economica) non tragga in inganno.

Le “etichettature” vanno in realtà commisurate con le definizioni effettive e stringenti dei compiti e delle “padronanze” effettive esercitabili sui fattori della propria attività, che si tratti di Enti pubblici o di “società” che fanno riferimento (o lo dovrebbero) al Codice Civile.

Nelle classificazioni giuridiche con le quali sono cresciuti, gli Enti Pubblici si distinguevano tra “strumentali”, le cui finalità operative erano esclusivamente quelle dell’Ente superiore (bassissima o nulla autonomia operativa...) e “ausiliari”: cioè Enti che avevano le medesime finalità dell’Ente superiore, ma anche la possibilità di esplorarne il raggiungimento in autonomia e di definire obiettivi propri.

Più recentemente (dopo la legge 59/97 “bassanini”) ci sono anche definite “fondazioni con finalità pubbliche” pur soggette al Diritto Privato.

Gli Enti Lirici, per esempio, sono stati trasformati in fondazioni.

Trasformazioni analoghe, più tardi, sono state operate sulla configurazione dei Musei Statali (si ricordi la polemica sulle possibilità di nominare direttori “stranieri”)

La casistica esemplificativa potrebbe continuare ma anche solo quella essenziale indicata è utile per comprendere che per ogni configurazione vi sono livelli di autonomia decisionale, economica, gestionale, rendicontativa da definire con precisione.

La “classificazione” generale, la sistematica dei soggetti in repertori che prescindono dalla loro effettiva operosità è, appunto, uno strumento ampiamente utilizzato dal Diritto Amministrativo in genere per vincolare la autonomia operativa e definire il sistema dei controlli di legittimità.

Come diceva quel maestro di Massimo Severo Giannini occorrerebbe invece porre come “principio le funzioni”, non le “procedure” ...

Mi permetto di ricordare tutto ciò, sia pure per sintetici accenni, perché credo che il limite del Regolamento per l’autonomia delle istituzioni scolastiche, strumento normativo di grande pregio che apre potenzialità ancora inesplorate, stia nel fatto di non essersi “tecnicamente” misurato esaustivamente con le necessità definitorie sopra richiamate: l’autonomia scolastica, in controtendenza con il processo di sfoltimento degli Enti Pubblici, ne ha creati diecimila nuovi.

La configurazione delle scuole come Enti Pubblici ha comunque lasciato in sospeso la loro “classificazione”. Sono “strumentali”? Ma allora i limiti della autonomia sono connaturati... Sono “ausiliari”? occorrerebbe uno sforzo per definirne i contorni ... Invece di tale sforzo si è preferito il vocabolario: così qualcuno ha risolto il problema definendole “Enti funzionali”.

Domanda retorica e pericolosa, soprattutto per chi continua a identificare “pubblico” con “statale” e con “Pubblica Amministrazione”: non è stata forse una superficialità la classificazione delle scuole autonome come “enti pubblici”? Erano possibili altre configurazioni giuridiche? (Ho ricordato le riconfigurazioni degli Enti Lirici o dei Musei... Forse i “tecnici” del Diritto Amministrativo avrebbero potuto dare contributi più pregnanti). (5)

⁵ Senza alcun “automatismo” ma solo per approfondire una questione “difficile” come la riconfigurazione di soggetti pubblici sui quali si incardina una “funzione” fondamentale per la cittadinanza, mi permetto di suggerire alcune riflessioni contenute nel mio già citato lavoro sul “Autonomia Scolastica e Terzo settore” (vedi nota precedente)

Ma soprattutto avrebbe avuto significato di svolta reale “l’agito” delle competenze trasferite dal Ministero che avrebbe potuto operare per una ridefinizione “pratica” della “autonomia scolastica”. Cito solo i tentativi di costruire un modello budgetario di finanziamento (il cosiddetto, allora, “capitolone”) o la questione nodale degli organici.

In realtà i processi immediatamente innescati dopo solo qualche anno di tentativi di “realizzare sul campo” l’autonomia, sono stati contrassegnati da una “rivincita” centralistica, sia per le modalità di trasferimento e gestione delle risorse economiche, sia per il controllo centrale degli organici. Una organizzazione che non abbia almeno qualche livello di padronanza sulle risorse materiali, su quelle umane e sulla combinazione di esse (l’organizzazione) difficilmente può essere sensatamente indicata come autonoma.

Se non per diventare il soggetto sul quale scaricare le incombenze che “l’Ente Superiore” non riesce ad assolvere (esattamente la filosofia dell’*entismo* riletta in chiave nettamente opportunistica).

Il pendolo della storia negli ultimi dieci anni ha percorso l’oscillazione verso il recupero del centralismo, dopo i tentativi di riforma della Pubblica Amministrazione di inizio secolo.

Alcuni sintomi stanno ad indicare che l’oscillazione sia giunta al suo culmine. Ma non è detto che il pendolo semplicemente recuperi la traiettoria contraria.

Si sa: il piano di oscillazione è costante, ma il mondo gira... Vi sono alcuni pericolosi sintomi che, a causa delle deformazioni dello pseudo federalismo regionale, che proprio questa fase critica ha riportato a galla in tutta evidenza, in realtà si finisca per riproporre una sorta di “centralismo in altra forma”.

Che dire, per esempio, della proposta in questa fase epidemica di affidare le funzioni di coordinamento della pluralità di soggetti con competenze variamente territoriali, ai Prefetti?

La governance e i sistemi a titolarità plurima: il caso della scuola della autonomia

Come ricordato in premessa, a parte le suggestioni politiche delle quali è figlio lo pseudo federalismo regionale, vi è un problema reale da affrontare sempre quando vi sia una oggettiva pluralità di competenze e poteri che agiscono congiuntamente nella produzione ed erogazione di un servizio pubblico complesso e soprattutto molecolarmente organizzato e distribuito sul territorio. Come si raccordano sia in termini di programmazione che di gestione e controllo, i diversi soggetti coinvolti? Attraverso quali “organismi” e garanzie operative la “collaborazione” e pluralità deliberativa diventano “strumenti reali ed efficaci” e non solo “buone intenzioni o deleghe opportunistiche”?

Sulla risposta a tale cruciale domanda pesano tutte le riserve enumerate esplicitamente e anche tra le righe, nelle considerazioni precedenti relative alla “cultura centralista” profondamente radicata e stratificata nella formazione e riproduzione della dirigenza amministrativa.

E tuttavia è possibile elencare ciò che dovrebbe caratterizzare un organismo di *governance* o meglio di coordinamento permanente di “governo misto a pluri titolarità” che renda possibile la produzione efficace e efficiente di servizi pubblici alla cittadinanza le cui responsabilità, specie nella *molecolarità* sono ripartite tra più soggetti.

Spesso essi non sono equivalenti nel loro rapporto tra centro e periferia dell’amministrazione (Per intenderci: un Direttore Generale del Ministero della Pubblica Istruzione non è eletto da nessuno. Il Sindaco di un piccolo paese che comunque deve provvedere a servizi edilizi efficienti per la scuola dell’obbligo, è eletto dai cittadini. Il servizio da rendere ad essi, dipende ultima analisi e attraverso diversi passaggi dalla collaborazione tra tali interlocutori)

In connessioni con la riforma del Titolo V si diede vita ad un organismo “generale” che avrebbe dovuto esercitare tale funzione, necessariamente articolandosi per materie e settori: la “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni”, più correntemente detta Conferenza Stato Regioni. La sua storia operativa è rintracciabile dagli atti della stessa.

Qui non si vuole dare giudizio circa la sua operatività e il carattere dei suoi lavori. È un esercizio che lascio volentieri ai lettori...

Limitandomi alla scuola ricordo che un essenziale appuntamento previsto che doveva esprimersi su una questione nodale come la titolarità regionale dei docenti non ebbe esito. Non vi fu un vero e proprio pronunciamento pur essendo coinvolta nella questione un problema essenziale come la gestione degli organici.

Il cosiddetto “masterplan” che doveva mettere sotto esame materie fondamentali per l’assetto del sistema di istruzione nazionale rimase sostanzialmente inevaso.

Qui invece voglio riprendere un tentativo di definire i caratteri essenziali di un organismo di governo misto, qualunque sia il nome che ad esso si voglia dare. Le comuni condizioni operative cui i diversi soggetti devono accedere

a. ***Una comune definizione del “valore pubblico” da produrre con la cooperazione delle rispettive competenze.***

Non significa che vi debba essere unanimità totale e perfetta: ma che un significativo numero di obiettivi generali sia condiviso. È essenziale che la tenzone politica si eserciti sulle diverse interpretazioni del “bene pubblico” ma è altrettanto essenziale che la responsabilità amministrativa si eserciti su un corredo comunemente condiviso di valori pubblici fondamentali da realizzare. Trasferire il conflitto squisitamente politico nella *governance* è operazione impropria e alla fine irresponsabile.

b. È necessaria ***una condivisa, esplicita e netta definizione delle competenze reciproche*** tra i diversi titolari. Le norme, si sa, si offrono a diverse interpretazioni e basterebbe il contenzioso costituzionale che si è aperto con la promulgazione del Titolo V a dimostrarlo. Ma occorre addivenire ad un corpo condiviso di definizioni di competenze da trasferire nella operatività concreta.

c. I titolari della *governance* devono poter ***utilizzare in comune un sistema informativo interoperabile e disponibile per tutti***. Anche dati, sistemi di interrogazione ed interlocuzione istituzionale, sistemi di consulenza ed assistenza alla cittadinanza si presentano oggi come strumenti essenziali non solo per la produttività della Pubblica Amministrazione, ma anche per facilitare e rendere significativo il rapporto tra essa e i cittadini utilizzatori dei servizi pubblici.

d. ***I diversi titolari della governance devono essere impegnati***, sia operativamente sia deontologicamente ed eticamente ***a condividere un comune e definito sistema di realizzazione e misura della qualità definita per le prestazioni relative alle loro competenze***. Una “qualità comune” che impegna tutti, a partire dalla consapevolezza che i difetti di un soggetto si scaricano, altrimenti, in costi aggiuntivi per gli altri più virtuosi, posti i vincoli comuni nella disponibilità delle risorse. Ciò significa condividere un comune “sistema di qualità” impegnativo per tutti e disporre di un conseguente *sistema di accertamento e valutazione* di essa.

e. ***I diversi titolari devono avvalersi di una comune “tecnostuttura”*** al servizio di tutti i partecipanti alla *governance*, ***per affrontare le questioni di rilevante contenuto tecnico scientifico*** (dalla sanità alla scuola, ai trasporti, alle politiche ambientali...) e lo stesso servizio di costruzione e gestione di un sistema della qualità e della valutazione dei risultati indicato nel punto precedente.

Per stare ad alcuni esempi si guardi alla Sanità ed al ruolo dell’AGENAS o della Agenzia del Farmaco. Vi è da dire che proprio sulle tecnostutture vi sono tensioni evidenti per “catturarne” la titolarità.

Non al “servizio” di tutti i titolari, ma “dipendenti” dalla autorità “superiore”.

Per la scuola basti pensare a INVALSI e INDIRE, formalmente autonomi ma con rapporto diretto con il Ministro dell’Istruzione e non “al servizio di tutti i titolari”.

Qualche esempio di parziale interpretazione della tecnostuttura è stato offerto proprio durante l’epidemia con il ruolo assegnato ai diversi Comitati Tecnico Scientifici, interpretati sempre “al servizio della autorità centrale”.

f. ***L’operatività di un sistema di governance ed una condizione per il suo funzionamento è costituita dal vincolo di solidarietà***, per altro previsto come valore costituzionalmente definito.

Si tratta di una “solidarietà finalizzata” dunque destinata a realizzare una effettiva “convergenza” dei risultati e superamento delle differenze di partenza. In questo senso si tratta di un “valore operativo” che permea l’intera matrice organizzativa dei servizi alla cittadinanza e dei loro titolari, amministrativi e politici, e ne interroga la responsabilità di fronte ai cittadini. È un valore condizionato” che ha anche una misura economica dunque: a partire dalla consapevolezza che l’egoismo locale, la difesa localistica, il lucrare su differenziali di privilegio, alla lunga “non rendono” neppure per chi se ne fa difensore.

Il richiamo precedente all’impegno per un sistema di qualità comune e il suo controllo sono essenziali: in un sistema “misto” le inefficienze di uno dei partecipanti si riversano sempre in costi aggiuntivi per gli altri. E così si corrode (ne abbiamo ampie dimostrazioni) il vincolo di solidarietà che è un valore costituzionale.

- g. Alle condizioni operative precedenti occorrerebbe aggiungere un dispositivo che sappia declinare e adattare il “formato” dell’organismo di *governance* alle diverse dimensioni territoriali. Dal rapporto Stato Regioni, al livello nazionale alle sue declinazioni territoriali locali. Cioè trasferire la “filosofia” della *governance* in tutte le dimensioni di erogazione molecolare dei servizi alla cittadinanza. Versioni locali, regionali, provinciali, comunali del modello di *governance*.⁶

Se dovessimo interrogarci sulle esperienze e sulla funzionalità del “governo misto” nel caso della scuola, per la quale la stessa Costituzione (art.117) prevede concorrenza di titolarità tra Stato e Regioni ma “...fatta salva l’autonomia delle Istituzioni scolastiche...” dovremmo mettere immediatamente in rilievo il fatto che negli organismi di *governance* (p.es. la Conferenza Stato Regioni) è del tutto assente la rappresentanza di quei soggetti costituzionalmente riconosciuti che sono le scuole autonome, titolari e responsabili del “prodotto finale” dei servizi al diritto di istruzione per i cittadini.

Un problema che fu posto agli inizi delle esperienze della autonomia scolastica e poi di fatto lasciato cadere nella oscillazione centralistica che è succeduta. Così le “scuole autonome” recepiscono indicazioni e ordini, ma non hanno strumenti per il “governo comune” pur essendo i responsabili finali nei confronti dei cittadini.

All’inizio della esperienza della Autonomia si pose la questione della “rappresentanza” delle scuole. La Conferenza Stato Regioni, in quella fase si era aperta alla partecipazione istituzionalizzata della rappresentanza dei Comuni attraverso ANCI e delle Provincie con UPI.

Si cercò così in quegli anni di dare vita ad associazioni delle Scuole autonome, su base territoriale. Il limite di quelle esperienze che pure ebbero momenti significativi, fu che i “promotori” erano in realtà i Dirigenti Scolastici. Dunque, delle figure non elettive, come invece erano i Sindaci nell’ANCI.

Un problema di fondo, che però avrebbe potuto trovare soluzioni attraverso qualche impegno politico-culturale per giungere a definizioni compatibili.

L’esperienza delle associazioni delle scuole autonome andò tramontando sia per l’offensiva centralista ricordata, sia perché quella prospettiva aveva anche “nemici in casa”. Per esempio, l’autonomia scolastica non ebbe mai sostenitori entusiasti nel mondo sindacale.

Tali considerazioni si aggiungono al dubitativo interrogativo iniziale: autonomia incompiuta o autonomia fallita?

Le “interpretazioni” amministrative della autonomia e i caratteri della dirigenza scolastica

Le sequenze di analisi ed argomentazioni precedenti portano con sé anche l’ultimo segmento: quello della singolarità dei Dirigenti scolastici come dirigenti pubblici.

⁶ Per una trattazione più ampia di questo punto si veda il mio “Enti locali e scuola: insieme per il diritto all’istruzione: Gestione strategica di politiche pubbliche a titolarità concorrente” in <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/Enti-locali-e-scuola.pdf>

Gli interventi normativi che si sono succeduti avendo come oggetto l'organizzazione della PA e dei rapporti di lavoro pubblico (dal Dlgs 165 con le sue numerose versioni) hanno sempre teso a costruire un repertorio unitario del lavoro, delle funzioni, della classificazione della "pubblica amministrazione". Cui indirettamente sono legate anche i repertori delle retribuzioni.

Si tratta di una esigenza più che fondata e che nella fase dell'impresa di razionalizzazione del settore pubblico e di superamento dell'*entismo*, ebbe il significato di ricondurre una "jungla" del lavoro pubblico ad un repertorio di confrontabilità e di coerenze. Innanzi tutto, retributive (allineare i costi)

La intenzione "unitaria" ed anche la pulsione politica che la alimenta sono comprensibili, sia come intenti di razionalizzazione e omogeneità, sia come strumenti di "controllo".

Come sempre il problema è costituito dal fatto che una esigenza politico-economica più che fondata venga interpretata entro i paradigmi della cultura amministrativa tradizionale.

L'esigenza di "unificazione" si traduce in quel caso in una sorta di "repertorizzazione" formale che sembra prescindere da quel criterio fondamentale che richiamava Massimo Severo Giannini: alla base sta la "funzione" svolta.

Sono dunque in agguato due corollari ai quali è difficile sottrarsi semplicemente richiamando gli automatismi del repertorio.

a) Il primo è la perdita di specificità delle funzioni settoriali.

L'assimilazione ad un omogeneo repertorio della "dirigenza pubblica" ha costituito, fin dalle prime applicazioni, anche evidenti vantaggi economici.

Ciò nella scuola, anche per esperienza diretta, è stato evidente. Gli Ispettori inquadrati al nono livello del contratto del personale della scuola, o i Presidi dal settimo livello, passando i primi alla assimilazione di "dirigenti di seconda fascia" e i secondi a dirigenti pubblici sia pure collocati in un inquadramento specifico, hanno realizzato nel passaggio incrementi retributivi che si sottraevano agli "indici" operanti entro la contrattazione del personale della scuola.

Contemporaneamente a tale vantaggio si è misurato il processo di perdita della specificità professionale. (In particolare, per gli ispettori, ma analogamente per le ridefinizioni successive del profilo dei Dirigenti scolastici)

Si veda il modificarsi progressivo dei profili con una accentuata sottolineatura degli aspetti giuridico-amministrativi. Vedi i conseguenti caratteri dei programmi dei concorsi.

Mutamento che per gli ispettori è stato più che convalidato dall'uso esteso del reclutamento per contratto.

Processo analogo (con differenze nei vantaggi economici) sta nel riconoscimento "dirigenziale" dei "Presidi", con spostamento delle competenze sempre più sul piano giuridico e normativo e procedimentale.

b) Il secondo effetto, indiretto, è quello che una *assoluta minoranza* dei dirigenti pubblici (quelli che operano nella PA propriamente detta, i ministeriali insomma, che sono un esiguo numero se pensiamo a quelli in servizio in settori pubblici come la scuola, la sanità, l'esercito ecc..) è diventato in tal modo una sorta di "paradigma della dirigenza pubblica" occultando tutte le specificità settoriali che fanno essere cosa molto diversa la direzione di una scuola o di un reparto ospedaliero piuttosto che un ufficio di un ministero.

La assoluta maggioranza dei Dirigenti Pubblici opera nella scuola, nella sanità, nell'esercito... non nei Ministeri.

Di nuovo l'intero comparto pubblico sembra ricadere sotto l'egemonia culturale e professionale della Pubblica Amministrazione.

Se devo essere netto: sarebbe necessario superare ed abolire il dlgs 165, e ridare spazio ed elaborazione alle specificità professionali di settore.

La dimensione unitaria dei dirigenti pubblici sarà sempre recuperabile come istanza politico sindacale, non come automatismo delle *classificazioni* amministrative.

Ma credo che ciò si riferisca ad una ampia oscillazione del pendolo della storia in direzione opposta a quella riscontrata con la ripresa del centralismo e della cultura tradizionale della Pubblica Amministrazione.

Anche perché occorrerebbe decostruire i vantaggi immediati che il riferimento al dlgs 165 sembrano riprodurre nelle fasi di adeguamento economico delle retribuzioni. (Difficile costruire il consenso dunque...)

Ricostruire il “profilo” del Dirigente Scolastico significa invece interrogare sia le “funzioni” sia i contesti nelle quali esse vengono erogate.

In ogni caso nulla di più lontano dal profilo di un Dirigente che “produce” atti pubblici. È in realtà il responsabile finale di un servizio erogato ai cittadini che ad esso si rivolgono prioritariamente in termini di rendicontazione e semmai di partecipazione alle scelte ed alle strategie. Nulla di simile per un Direttore Generale di un Ministero.

Inoltre, opera, rispetto anche a dirigenti amministrativi di più elevato livello, con un gruppo numeroso di collaboratori (letti formalmente come “dipendenti”) confrontabile con una “piccola impresa”. Dunque, è un Dirigente prioritariamente rivolto alla gestione del personale e con un basso tasso di gerarchia. Anche in tal caso una differenza specifica fondamentale.

Potremmo prolungare l’elenco delle “specificità di funzione” che la repertorizzazione unica amministrativa mortifica e occulta.

Rimando su questi temi ad altri contributi.⁷

Completare il giudizio se l’Autonomia delle Istituzioni scolastiche rappresenti una incompiuta o un fallimento come si comprende è impegno assai complesso, almeno per quanto riguarda l’analisi delle condizioni che si sono susseguite in questi vent’anni.

Stiamo attraversando una fase storica nella quale la problematica complessiva della struttura e del funzionamento della “macchina pubblica” si ripropone in primo piano come una delle questioni irrisolte di politica pubblica come fu nei primi anni del secolo ma senza produrre effetti “strutturali” (dalla “bassanini” in poi, e i problemi della autonomia scolastica ne sono un esempio).

Le soluzioni a quei problemi, a fronte dei sugheri sollevati dalla tempesta, si presentano come passi indispensabili per disegnare il futuro. Una sfida sia istituzionale che economico-politica, con riflessi fondamentali di carattere culturale e sociale.

L’autonomia scolastica rappresenta una componente di tale processo più complesso.

Il che significa che, quale sia la risposta al quesito iniziale (incompiuta o fallimento?) una risposta è senza dubbio improponibile: “tornare come prima”.

⁷ Si vedano: “ Il Dirigente Scolastico e i caratteri della leadership” in <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/Il-Dirigente-Scolastico-e-i-caratteri-della-leadership.pdf>

“Leader giullari e impostori, a proposito di dirigenza scolastica” in <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/leader-giullari-e-impostori-a-proposito-di-dirigenza-scolastica.pdf>

“Il Dirigente Scolastico tra idealtipi e profilo di ruolo” in <https://www.aspera-adastra.com/wp-content/uploads/Il-Dirigente-Scolastico-tra-idealtipi-e-profilo-di-ruolo.pdf>