

Un tortuoso cammino verso il caos

MARIO RICCIARDI

LA LUNGA STAGIONE DI RIFORME E NORME ACCAVALLATE, SPESSO ABBOZZATE, TALVOLTA VELLEITARIE, SEMPRE CONTRADDITTORIE. LO STATO DELL'AUTONOMIA E DEL GOVERNO DEI SISTEMI PUBBLICI E LE VIE PER RICOSTRUIRE. L'IMPORTANZA DELLA CONTRATTAZIONE E DELLE RELAZIONI SINDACALI

(Intervento al Convegno nazionale "Conoscenza bene comune. L'autonomia necessaria per i sistemi pubblici della conoscenza", organizzato da FLC Cgil e Proteo Fare Sapere, Firenze, 3 e 4 marzo 2014)

PARLARE DEI SISTEMI DI GOVERNANCE NEI COMPARTI DELLA CONOSCENZA SIGNIFICA IMMERSI IN UN FIUME DI NORME, DI PAROLE, DI CAMBIAMENTI, NEL QUALE È DIFFICILE NUOTARE E DAL QUALE È DIFFICILE RIEMERGERE INCOLUMI.

Ciò per almeno tre ordini di ragioni: la prima è che i comparti della conoscenza, pur avendo ovviamente un'omogeneità di fondo determinata dal fine comune che perseguono, sono per molti aspetti diversi e disomogenei dal punto di vista organizzativo e strutturale. La seconda ragione è che il settore della conoscenza è uno di quelli nei quali il flusso normativo è stato, fin dalle origini della repubblica, ma, soprattutto negli anni più vicini a noi, tra quelli in cui più intenso è stato il succedersi delle norme e delle riforme, riforme spesso soltanto abbozzate, talvolta velleitarie, quasi sempre contraddittorie. Ogni ministro che ha occupato i saloni di viale Trastevere e di piazzale Kennedy, quale che sia stata la durata del suo mandato e l'adeguatezza al compito cui era stato preposto, ha avuto l'ambizione di lasciare la sua traccia sul sistema della conoscenza, quasi sempre convinto che le riforme che aveva in mente sarebbero state risolutive ed epocali, come se respirare l'aria di quelle stanze contagiasse i suoi occupanti trasmettendo loro quella che mi verrebbe da definire come "la sindrome di Giovanni Gentile". La terza ragione è che, se per *governance* s'intende, come io credo si debba, la distribuzione e il bilanciamento

dei poteri reali, all'interno delle istituzioni e del sistema della conoscenza, per farsene un'idea non basta ripercorrere la storia dei cambiamenti delle norme che hanno ridisegnato – e io credo meno incisivamente di quanto sarebbe stato necessario – l'assetto formale dei vertici di scuole, università, enti di ricerca, alta formazione, ma occorrerebbe scavare molto più in profondità, per seguire come le politiche dei governi nell'ambito della conoscenza hanno modificato nel tempo tali poteri, il ruolo del ministero, i rapporti centro-periferia, gli status, le retribuzioni, la stessa dignità professionale del personale. Insomma, ci sarebbe da scrivere un libro, dunque mi scuso in anticipo se le cose che scrivo potranno apparire scontate o eccessivamente schematiche, a partire dalla breve ricostruzione delle varie tappe attraverso le quali, a mio parere, si è arrivati al punto in cui siamo, ricostruzione probabilmente necessaria visto che ripercorrere mentalmente il passato, come è stato scritto, dovrebbe servire almeno a cercare di evitare di commettere gli stessi errori.

Un percorso accidentato lungo quarant'anni

Vi sono stati a mio avviso alcuni momenti topici nella costruzione dei sistemi di governo delle istituzioni della conoscenza. Uno, nei primi anni Settanta, che definirei il momento della "ristiposta istituzionale ai movimenti". Un



40 anni di riforme nei comparti della conoscenza

altro, nella seconda metà degli anni Novanta, che definirei “delle riforme in senso autonomistico”. Il terzo, nel primo decennio di questo secolo, che definirei “del ripiegamento mercatista” (o pseudo mercatista, come cercherò di spiegare più avanti).

Non credo che sia necessario dilungarsi più di tanto sulle cause e sulle modalità che, tra il finire degli anni Sessanta e gli anni Settanta sconvolsero, nell’ambito di un profondo rinnovamento della società italiana ed europea, le istituzioni della conoscenza nel nostro paese. Il movimento di contestazione, sorto quasi contemporaneamente nelle fabbriche e nelle università, andò a colpire le fondamenta stesse su cui erano stati costruiti, in un contesto profondamente diverso, i meccanismi di selezione e di governo di scuole e università, fino a quel momento imbevuti di autoritarismo e di classismo. L’ondata della contestazione studentesca si estese ben presto alla parte più giovane e socialmente sensibile non solo del ceto docente e del personale, ma anche della società interessata e coinvolta sui temi della conoscenza, che assumeva forse per la prima volta, nella società italiana, un ruolo da protagonista.

Occorsero alcuni anni perché quel vasto movimento culturale e d’opinione, di cui le forze sindacali erano state tra gli interpreti principali, venisse per così dire “riconosciuto” e per certi aspetti istituzionalizzato. Gli anni cruciali sono, da questo punto di vista, il 1973 e il 1974. Il 30 luglio 1973 viene approvata la legge delega n. 477 che riguarda la scuola, il 1° ottobre il decreto n. 580 con le misure urgenti per l’università.

La legge delega 477 avrebbe prodotto, come sappiamo, una serie di decreti delegati, riguardanti materie anche di grande rilievo, come il riordino dello stato giuridico del personale, e i primi passi della cosiddetta sperimentazione didattica. Ma l’effetto più noto, e più rilevante per il nostro argomento fu il decreto 31 maggio n. 416, che conteneva



appunto l’istituzione dei cosiddetti “organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica”, oltreché degli organi collegiali nazionali e territoriali. Consigli di classe, collegio dei docenti, consiglio d’istituto erano le forme istituzionali che il legislatore sceglieva per aprire la scuola, da un lato, agli studenti e alle loro famiglie, dall’altro, alla comunità circostante, con l’intento di dare il via a una gestione partecipata e democratica dell’attività scolastica, nella quale agli organi a composizione allargata sarebbero dovuti spettare compiti di programmazione e di indirizzo, mentre al collegio dei docenti spettava la programmazione dell’azione educativa vera e propria.

Quanto ai provvedimenti urgenti per l’università, essi giunsero all’indomani di una serie di provvedimenti che, nel volgere di pochissimi mesi, avevano aperto gli accessi dell’università a tutti i giovani in possesso di un diploma superiore, e avevano largamente liberalizzato i piani di studio. L’ondata di accessi

e di nuove discipline aveva in breve tempo cambiato radicalmente la fisionomia dell’università, rendendo necessario un rafforzamento degli organici docenti, cui si era fatto fronte, in parte, attraverso una parziale stabilizzazione della pletera di figure precarie già da tempo presenti nell’università, in situazione di sfruttamento da parte delle baronie accademiche (come gli assistenti volontari, i professori incaricati), in parte, attraverso la creazione di nuove figure precarie (come assegnisti e contrattisti). Questa forte espansione della presenza studentesca e di docenti giovani non determinava soltanto una ventata d’aria fresca nel clima un po’ ammuffito dei pochi, grandi atenei allora esistenti, ma anche una forte richiesta di partecipazione ai processi decisionali. E il decreto 580 del 1973, in particolare l’articolo 9, apriva i consigli di facoltà ai professori incaricati, e rappresentanze dei precari, degli studenti, del personale tecnico e amministrativo, oltreché delle regioni, del Cnr

e del CNEL entravano a far parte dei consigli d'amministrazione.

Si trattava, come si vede, di indubbi passi avanti che le lotte di quegli anni producevano sugli assetti di potere delle principali istituzioni della conoscenza. Tuttavia, non si possono trascurare i limiti evidenti che quelle risposte delle istituzioni alle tensioni di quegli anni portavano con sé.

Sia nella scuola che nell'università veniva creato un modello di rappresentanza pensato sul modello delle rappresentanze politiche, irrigidito e schematizzato in rappresentanze "corporative" decise uniformemente dall'alto, spesso pletoriche e nelle quali comunque il potere non veniva veramente redistribuito, ma soltanto frammentato, lasciando libero spazio a infinite discussioni, mentre il potere reale continuava a stare da tutt'altra parte. In particolare nella scuola, le redini continuavano a risiedere saldamente in mano al ministero, e gli spazi di autonomia e di sperimentazione erano ancora troppo esigui per poter davvero incidere sul governo del sistema. Trascorsa l'onda alta delle passioni politiche, gli organi collegiali della scuola avrebbero visto un declino verticale della partecipazione, e nell'università i cambiamenti introdotti si sarebbero rivelati soltanto di facciata.

Mancava un tassello fondamentale, per avere un modello di governo efficace: la fine del centralismo. Ed è appunto a questo obiettivo che puntarono le leggi della seconda fase di riforma della *governance*, quello che potremmo definire il decennio delle riforme amministrative a costituzione invariata, un decennio che comincia con la legge 168 del 1989, che consegna, in base a quanto prescritto dall'art 33 della Costituzione, l'autonomia a università e enti di ricerca, passa attraverso l'articolo 21 della legge 59 del 1997 che riconosce l'autonomia organizzativa e didattica di scuole, accademie e conservatori, e si compie, per dir così, con il

decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 che detta norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,

Non è possibile soffermarsi qui analiticamente su ciascuno di questi provvedimenti.

Il disegno più complesso e ambizioso era quello riguardante la scuola. Un disegno lucido, perché affrontava il problema su entrambi i versanti che esso presenta: da un lato, aumentare i poteri delle istituzioni scolastiche, ma dall'altro, e simmetricamente, ridurre i poteri del centro. Per questo la riforma aveva diversi aspetti. Avviava un profondo ridisegno dell'amministrazione scolastica, il cui baricentro veniva portato verso la dimensione regionale, sottraendo competenze al ministero ma anche alle sue propaggini provinciali, i provveditorati. L'intenzione era di trasformare l'amministrazione in una struttura non di direzione, ma di servizio e di collegamento per le scuole autonome. A questo corrispondeva un disegno di trasferimento di competenze alle scuole, sotto l'aspetto sia didattico che finanziario, accompagnato da una profonda riforma della *governance*, da attuarsi attraverso una serie di misure in parte legislative in parte contrattuali. L'autonomia organizzativa doveva consentire di ottimizzare e diversificare le modalità e i tempi delle attività formative. L'autonomia didattica doveva affermare la libertà progettuale delle scuole, subordinandola soltanto alla "verifica e valutazione della produttività didattica e del raggiungimento degli obiettivi". Il Piano dell'offerta formativa diventava "il luogo" della riflessione e dell'elaborazione sull'identità strategica dell'istituzione scolastica, abituando a ragionare in termini sistemici e di strategie, e favorendo l'ingresso di una cultura di *governance*, organizzativa e didattica, fino a quel momento praticamente assente. La riforma si preoccupava poi di costruire alcune condizioni strutturali per rafforzare le scuole autonome, a partire dal dimensionamento

delle scuole stesse e dalla costruzione degli organi di governo delle istituzioni scolastiche. I capi d'istituto venivano trasformati in dirigenti, la contrattazione di poco successiva avrebbe dato vita alle "figure di sistema", che avrebbero dovuto essere preposte alle varie "missioni" dell'istituzione scolastica; la legge progettava infine la riforma degli organi collegiali.

La contrattazione, perno delle riforme degli anni '90

In quest'opera di costruzione dell'autonomia scolastica e universitaria ebbero un ruolo di grande importanza la contrattazione collettiva e i sindacati. Si potrebbe anzi dire che la contrattazione collettiva fu uno dei pochi luoghi in cui l'autonomia delle istituzioni della conoscenza fu presa davvero sul serio, e si dedicò con grande impegno e attenzione per costruire le nervature e gli organi di governo che avrebbero potuto e dovuto costruirne l'edificio. Basta scorrere i contratti di comparto tra la fine del decennio Novanta e l'inizio di questo secolo per rendersene conto. Le figure di sistema, cui accennavo poc'anzi, furono appunto una novità introdotta dal contratto. Il contratto della dirigenza scolastica delineò uno stato giuridico che la legge aveva soltanto abbozzato. Le norme sulle aree a rischio, sui rapporti tra scuole e università, la revisione delle materie contrattuali con la creazione della contrattazione d'istituto, furono appunto tutti finalizzati a costruire l'autonomia, e a darle una *governance* non solo più solida, ma anche partecipata e democratica. L'idea di fondo era quella di creare, nelle istituzioni scolastiche, una *leadership* insieme autorevole e professionale e insieme di introdurre una serie di articolazioni e contrappesi in grado di renderla democratica e partecipata, nella consapevolezza che soltanto un'attiva e convinta partecipazione di tutti i prota-

40 anni di riforme nei comparti della conoscenza

gonisti avrebbe aiutato a costruire la scuola nuova.

Il compito era molto delicato, perché ci si muoveva spesso sul confine sottile tra il rispetto per l'autonomia professionale dei docenti e il ruolo dei sindacati in difesa dei diritti del lavoro. Credo di poter dire che ci si mosse in quegli spazi con sufficiente saggezza. Ma anche nell'università, la revisione del sistema di classificazione del personale, che è ancor oggi uno dei più moderni dell'intero sistema pubblico, venne appunto finalizzata a creare una struttura tecnico-amministrativa dinamica e capace di sostenere l'impegno dei docenti, sollecitando e premiando l'impegno e la professionalità, come strumento per rendere solida l'autonomia.

Autonomia: disegno ambizioso e fragile

Quello dell'autonomia era un disegno ampio, ambizioso e, proprio per questo, fragile. Si trattava di modificare abitudini ossificate nel tempo, storici poteri e simmetriche pigrizie, di dare il via a una stagione che avrebbe dovuto essere caratterizzata da nuovi spazi di immaginazione e di libertà creativa. Tutto questo accadde certamente in parte, ma tra infinite difficoltà e qualche colpevole leggerezza.

Da un lato, l'amministrazione centrale – pur in parte alleggerita da compiti assunti dalle direzioni regionali – dimostrò di fare una gran fatica ad abbandonare le abitudini tradizionali. Come ha scritto Franco Bassanini, a proposito della cultura dell'autonomia, "l'ombrello del ministero era, per certi versi e per molti, molto più comodo dei rischi della responsabilità".

Il fatto è, però, che "l'ombrello del ministero", più che servire a fare ombra all'autonomia per ripararla dai colpi di sole, è servito piuttosto a proiettare un cono d'ombra su di essa, come si è visto già dai suoi primi passi: e qui per-

mettetemi di ricordare quel primo, controverso tentativo di porre fine all'appiattimento professionale e retributivo dei docenti della scuola abbozzato nel contratto del 1999, che avrebbe potuto essere una preziosa occasione per cominciare a introdurre e mettere alla prova strumenti di valutazione e autovalutazione nella neonata autonomia, e fu invece soffocato sul nascere proprio finendo nelle grinfie della burocrazia ministeriale.

D'altro canto, non si può non ricordare che, come ha scritto Luciano Benadusi, "mentre a parole non ci si stancava di proclamare ai quattro venti la dedizione alla causa dell'autonomia, dall'altra parte la si negava ponendo tutta l'enfasi sulle miracolose 'riforme dei cicli' che si succedevano al ritmo delle legislature.

Ciò ha generato uno spostamento di attenzione e un senso di incertezza e di saturazione da parte di dirigenti e insegnanti, fenomeni che non potevano non incidere negativamente sui processi di riforma dal basso della didattica". E non si può dimenticare, da una parte, che nella scuola la riforma degli organi collegiali, che doveva essere, assieme alla creazione del sistema di valutazione, uno degli architravi della *governance* dell'autonomia è rimasta allo stato di ipotesi e, dall'altro, che l'autonomia universitaria, lasciata spesso alla mercé dei gruppi di potere non solo accademico e di ambizioni localistiche, ha prodotto in quegli anni una spesso abnorme proliferazione di sedi, di corsi e di improbabili discipline d'insegnamento.

Come molte, o quasi tutte le riforme importanti che nascono in questo paese, anche la riforma dell'autonomia, con tutto il suo corollario di norme sulla *governance*, rischiò dunque fortemente di rimanere orfana poco dopo aver visto la luce. Ed era già in questa condizione di semitrovatella quando sopraggiunse Erode, ovvero l'ideologia mercatista e i suoi alfieri.

Il ritorno del centralismo burocratico

Intendiamoci: quando parlo di ideologia mercatista non mi riferisco certo alla ricerca dell'efficienza e della qualità del sistema formativo, da perseguire anche attraverso l'utilizzo delle più moderne metodologie organizzative e gestionali, che costituiscono strumenti imprescindibili, né all'opportuna introduzione di adeguati e regolati elementi di competitività tra le istituzioni nel perseguirli, né alla doverosa attenzione verso il collegamento tra istruzione, ricerca, sistema produttivo. Il mercatismo (o piuttosto pseudo mercatismo) è stato invece, in Italia, una versione deteriorata e "stracciona" di tutto questo, basata sull'enfaticizzazione teorica del privato, della efficienza, e della libera concorrenza, ma in realtà basato sul centralismo burocratico, sull'affermazione acritica dell'autorità e sulla negazione nei fatti dell'autonomia.

Tutto questo è stato evidente nella scuola, come diremo tra breve, ma forse lo è stato ancora maggiormente nell'università, proprio a partire dalla cosiddetta riforma Moratti, il decreto 270 del 2004, che rappresenta la prima tappa di un vero e proprio slalom dentro il ritorno del comando ministeriale-burocratico nell'università italiana che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni e di cui stiamo tuttora pagando i costi. I paletti di questo slalom sono, detti in breve, i seguenti: il primo è la costruzione di una gabbia fatta di crediti, debiti orari, classi, settori scientifico disciplinari, medie, mediane e algoritmi, ciascuno con il suo bell'acronimo, entro cui ingabbiare dall'alto l'evoluzione dell'università italiana, vincolando lo sviluppo della didattica e della ricerca a un assetto ragionieristico sottoposto al controllo ministeriale. La seconda è il rapido disinvestimento di risorse verso la ricerca e l'università. La terza è la progressiva precarizzazione del personale docente, con l'introduzione dei ricerca-

tori a tempo determinato, e di quello tecnico-amministrativo con il dilagare di contratti a termine e collaborazioni, la crescente necessità di impiegare giovani agli inizi della loro formazione scientifica in attività didattiche, la moltiplicazione di contratti d'insegnamento con compensi indecorosi. La quarta è la progressiva perdita d'importanza degli organi accademici a composizione democratica, e la loro sostituzione con organi privi di legittimazione democratica diretta. La quinta è l'aggravio di complicazioni e incombenze burocratiche derivanti da tutto questo, e la correlata perdita d'importanza della qualità della ricerca e della creatività progettuale.

Tutto questo incomincia appunto con la riforma Moratti del 2004, ma è con la riforma Gelmini del 30 dicembre 2010 che l'opera si compie. La riforma che ha impegnato le università italiane negli ultimi 4 anni modificandone la *governance* con una serie di misure spesso caotiche e contraddittorie, anche se talvolta dotate dell'alibi di essere l'antidoto al cattivo uso fatto in precedenza dal ceto accademico degli spazi d'autonomia che aveva o si era autoattribuito. Senza pretendere di entrare qui troppo in dettaglio, si possono ricordare alcuni aspetti. Per quanto riguarda gli organi di vertice, è evidente lo spostamento del baricentro di potere dal senato accademico al consiglio d'amministrazione, composto da un numero indeterminato di componenti esterni all'università, consiglio al quale spettano compiti fondamentali, non solo sugli aspetti amministrativi ma anche sulla didattica. Rafforzamento del ruolo del rettore, eletto per 6 anni, e del direttore generale. Riorganizzazione forzata dei dipartimenti su basi soltanto numeriche e senza nessun riguardo per gli aspetti scientifici e di ricerca. Creazione di strutture di coordinamento tra dipartimenti in sostituzione delle facoltà senza partecipazione diretta dei docenti, demagogiche e in realtà vuote concessioni alla componente studentesca, con con-

fusioni e sovrapposizione di ruoli con i dipartimenti. Il sequestro, infine, della valutazione dell'attività di ricerca e della qualità della didattica consegnata a una struttura estranea e centralizzata come l'ANVUR. Chi scrive ha avuto l'incarico di valutatore nella cosiddetta Valutazione della qualità della ricerca, consistente nella compilazione di giudizi sulle pubblicazioni dei colleghi (i cosiddetti "prodotti della ricerca") da redigersi sulla base di improbabili parametri sostanzialmente uguali per ogni disciplina, dalla cardiologia alla filologia romanza. E, come presidente di un corso di laurea, sempre chi scrive si trova a redigere annualmente i "rapporti di riesame" sulla qualità della didattica, cercando faticosamente di divincolarsi dalla modulistica opprimente che tutto omogeneizza e confonde.

Alla fine, qual è il modello di università che vien fuori da questo confuso sovrapporsi di norme e di cambiamenti? Certo, non è più la vecchia università, con tutti suoi gravi difetti, ma anche con un certo rispetto per la comunità degli studiosi, la sacralità della ricerca e dell'insegnamento che essa conteneva. Per quel modello è forse lecito non nutrire troppi rimpianti. Ma il modello, se è lecito usare questo termine, di *governance* che esce dalle confuse riforme degli ultimi dieci anni non è neppure quello, tanto sbandierato, dell'efficienza, della modernità, del mercato. Esso è piuttosto quello del dirigismo senza strategie, della sfiducia verso l'autonomia della comunità universitaria, della pretesa di controllarla impaniandola in una demenziale rete di adempimenti formali e burocratici.

Qualcosa di molto simile è avvenuto nel settore della ricerca. Il sistema della ricerca pubblica in Italia, già frantumato fra troppi controllori, è stato oggetto negli anni più recenti di interventi a cascata: non c'è stata legge finanziaria che non abbia previsto la soppressione o l'accorpamento di qualche ente, senza che sia percepibile una qualche strate-

gia che non sia quella di un più o meno presunto risparmio di spesa. A questo si aggiunge il decreto legislativo n. 213 del 2009, che rappresenta un pesante intervento centralizzatore negli enti vigilati dal MIUR. Anche qui la logica è quella dell'intrusione del ministero nell'autonomia degli enti, a partire dalla formazione degli statuti e dei regolamenti, alla composizione dei consigli d'amministrazione, alla formulazione dei piani triennali, fino alla valutazione affidata all'ANVUR.

Una vicenda parallela, e per molti aspetti convergente, ha riguardato la scuola. Anche qui, si comincia con la riforma Moratti, la legge delega 28 marzo 2003, n. 53, che abroga la riforma Berlinguer, introduce un nuovo modello di riforma dei cicli, il sistema dei crediti e il tutor. Si tratta di cambiamenti in larga misura rimasti sulla carta, ma la legislatura morattiana si segnala, piuttosto che per le realizzazioni normative, per il cambiamento di clima che si realizza all'ombra del ministro.

Nessuno metteva in discussione, formalmente l'autonomia. Ma contestualmente alla riforma vengono alla luce le cosiddette "indicazioni per i piani di studio personalizzati" che, con l'intento di orientare la costruzione del cosiddetto "portfolio delle competenze" costruiscono una serie di indicazioni particolarmente regolate sino alla minuziosità dei contenuti che gli insegnanti devono trasmettere, riproponendo esattamente quel centralismo prescrittivo dei programmi decisi integralmente dall'alto che l'autonomia aveva cercato di demolire.

Nessuno metteva in discussione gli organi collegiali. Ma in quegli anni viene sottolineata e sostenuta, con la collaborazione di qualche sindacato di mestiere travestito da associazione professionale, un'immagine del dirigente scolastico come *manager* tuttofare, che è sì la parodia di certi stereotipi da convention di provincia, ma che trova anche terreno fertile nelle frustrazioni di un

40 anni di riforme nei comparti della conoscenza

ceto dirigenziale sovraccaricato di competenze e di fatto abbandonato a sé stesso.

Lo smantellamento delle relazioni sindacali

Nessuno metteva ancora esplicitamente in discussione, in quegli anni, la presenza delle relazioni sindacali. Ma, e qui mi si consenta un altro ricordo personale: capita una mattina che chi scrive, allora controparte dei sindacati al tavolo dell'ARAN, venga convocato a Piazzale Kennedy dove la ministra, circondata da una corte di collaboratori, gli intima, con tono deciso, di andare al tavolo delle trattative per il contratto proponendo ai sindacati di scambiare l'erogazione degli aumenti contrattuali con l'abolizione della contrattazione d'istituto, non capendo, o fingendo di non capire l'obiezione di chi, allibito, le faceva notare l'assoluta improbabilità che i sindacati accettassero di sancire per contratto la propria estinzione.

Ma in fondo, la legislatura della Moratti era soltanto l'anteprema, il prologo di ciò che sarebbe accaduto alcuni anni più tardi, a opera, questa volta, non di un solo ministro, ma addirittura di un terzetto, i ministri Gelmini, Tremonti e Brunetta. Si tratta di avvenimenti così vicini a noi e tanto noti da rendere inutile la loro esposizione, se non per sommi capi.

In principio era Tremonti. Tutto è cominciato, di fatto, con la cosiddetta "manovra d'estate", il decreto legge n. 112 del 2008, primo atto del governo Berlusconi approvato dal consiglio dei ministri, secondo la testimonianza del presidente del consiglio, "in nove minuti e mezzo". In fondo, l'articolo 64 comma 6 di quel decreto aveva se non altro il pregio di una spudorata chiarezza: dai tagli alla scuola si dovevano ricavare risparmi per 8 miliardi di euro, e, una volta fissato l'obiettivo, le modalità dei tagli sarebbero spettate congiunta-

mente al ministro dell'istruzione e a quello dell'economia e delle finanze. L'istruzione diventava ufficialmente la subordinata degli obiettivi di finanza pubblica, e il ministro dell'istruzione, università e ricerca veniva derubricato – a proposito di *governance* – a una sorta di viceministro di quello dell'economia.

A quel compito il ministro si è applicato con tenacia, tentando senza troppa convinzione di giustificare i tagli con motivazioni didattico-pedagogiche, che sono comunque apparse a tutti poco credibili. Così è cominciata la serie delle amputazioni di personale, iniziata con l'introduzione del maestro unico nella scuola elementare, proseguita con la riduzione delle ore d'insegnamento nella scuola secondaria, la fine della sperimentazione negli istituti tecnico-professionali, l'espulsione di migliaia di precari dal mondo della scuola.

E la *governance*? La sedicesima legislatura ha visto l'ennesimo progetto di riforma degli organi collegiali, con il progetto di legge APREA, poi confluito in un testo unificato, decaduto con la legislatura. Nella sua versione originaria, il progetto Aprea non nascondeva certo i suoi intenti e i suoi obiettivi. Esso prevedeva, com'è noto, la trasformazione delle scuole in fondazioni, l'istituzione di un consiglio di amministrazione con poteri praticamente su tutta la vita della scuola, dal Pof al regolamento d'istituto, alla carriera dei docenti, composto da rappresentanze di docenti, famiglie studenti, e un numero imprecisato di esperti esterni. Il progetto disciplinava inoltre la carriera dei docenti, divisi in tre fasce, le modalità dei concorsi per accedervi, affidando al dirigente scolastico e ai docenti "esperti" poteri molto penetranti in materia di reclutamento dei docenti, di carriere e di valutazione sul funzionamento dell'istituto. Per completare l'opera, il progetto intimava lo sfratto a sindacati e Rsu, sostituiti da non meglio precisate associazioni professionali e organismi tecnici rappre-

sentativi. L'idea era quella di una scuola-azienda, chiusa in se stessa, soggetta al rapporto con eventuali soggetti finanziatori e fortemente gerarchizzata.

Il progetto APREA è stato fortemente contestato e il suo percorso parlamentare si interruppe per confluire in un progetto unificato con molti altri, nel frattempo presentati, che gli facevano perdere gli aspetti più clamorosamente centralisti e autoritari, mantenendo tuttavia numerose criticità, soprattutto un rischio di frammentazione del sistema scolastico determinato dal rinvio allo statuto e ai regolamenti, che ogni scuola dovrebbe darsi, di aspetti fondamentali pertinenti proprio alla *governance*, come la composizione del consiglio dell'autonomia, i compiti del collegio dei docenti e del nucleo di autovalutazione.

Certo, la fine piuttosto ingloriosa di questi progetti di riforma della *governance* scolastica la si è dovuta all'opposizione che hanno incontrato nel mondo della scuola. Bisogna però riconoscere che, probabilmente, i governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio non hanno calcato troppo la mano su questo argomento, potendo ottenere i loro obiettivi attraverso strumenti forse meno diretti, ma perfino più efficaci. Da un lato, i tagli lineari alle risorse finanziarie degli istituti hanno amputato la possibilità di intrattenere rapporti con l'esterno, di integrare il progetto formativo, di retribuire attività aggiuntive. Dall'altro, i tagli hanno derubricato il ruolo degli utenti e delle famiglie, da partner nella costruzione del progetto strategico, a fornitori supplenti e più o meno volontari di risorse indispensabili per consentire il funzionamento minimale delle scuole, o a volte in aggressive controparti del personale scolastico indicato all'opinione pubblica come responsabile del degrado dell'istituzione.

A chiudere il cerchio è poi arrivata la legge di riforma del lavoro pubblico

n.150 del 2009, la cosiddetta legge Brunetta, che ha preteso di stabilire l'estromissione della contrattazione collettiva dalle scuole, e da tutto il lavoro pubblico. L'articolo 40 del testo unico, come modificato da Brunetta, prevede che siano di competenza della contrattazione collettiva i "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro", mentre ne sono escluse le materie attinenti alla "organizzazione degli uffici": Si tratta di una norma oscura e in piena contraddizione con altre disposizioni del testo unico, ma che è stata interpretata, dal governo stesso nelle varie circolari interpretative, e da una parte dei giudici, come ostativa rispetto alla contrattazione, ad esempio, di gran parte delle materie che il contratto della scuola rinvia alla contrattazione d'istituto.

Non è questa la sede per entrare nel merito di una disputa che è ben nota ai lavoratori della scuola, e in particolare di quelli esperti di questioni sindacali. Il dato è, comunque, che l'ostacolo alla contrattazione d'istituto rappresenta, insieme all'obsolescenza degli organi collegiali, la caduta dell'ultima barriera capace di opporsi non solo e non tanto a più o meno diffuse voglie di gestione autoritaria, ma soprattutto all'isolamento e al degrado della scuola come soggetto sociale.

Anche questa troppo rapida e certamente lacunosa rassegna delle principali vicende della *governance* nei settori della conoscenza ci dice che, pur nelle diversità strutturali e funzionali dei vari comparti, sono chiaramente leggibili molte tendenze comuni e significativi punti di convergenza.

La fine delle illusioni

Da un lato, occorre sottolineare che vi è stata, a partire soprattutto dagli anni Settanta, una forte spinta a dare concreta attuazione alla centralità e all'autonomia delle istituzioni della conoscen-

za sancite dalla nostra carta costituzionale e rese necessarie dalle intense trasformazioni del nostro tessuto sociale e produttivo. Tale spinta, evidente soprattutto nelle riforme di ampliamento della partecipazione dei primi anni Settanta, e poi confermata dalle riforme in senso autonomistico degli anni Novanta, ha avuto tuttavia limiti evidenti. Per un periodo abbastanza lungo ci si è accontentati, per dir così, di modificare episodicamente le strutture della *governance* ai livelli più bassi, confidando probabilmente che la spinta movimentista verso il cambiamento e la partecipazione durassero indefinitamente, senza preoccuparsi di apportarvi le necessarie modifiche dettate dall'esperienza, e senza vedere, o forse senza essere concretamente in grado di contrastare le contropinte e le opposizioni provenienti dal centro del sistema. Bisogna anche riconoscere che in quegli anni, pur nel vigore dei dibattiti, mancò una riflessione concludente su cosa dovesse essere effettivamente l'autonomia, su quali dovessero essere i punti di equilibrio tra le prerogative degli *insiders* e l'apertura al sociale, e che spesso il concetto stesso di valutazione veniva rifiutato da una visione troppo integralista e piuttosto provinciale dell'autonomia. Finalmente alla fine degli anni Novanta si è presa l'iniziativa per cercare di invertire il bilanciamento dei poteri tra centro e periferia: vi è stata una breve stagione nella quale davvero è sembrato che l'autonomia e l'autogoverno delle istituzioni decentrate, non solo nei comparti della conoscenza, ma in tutti i settori dello Stato, fossero davvero a portata di mano.

Era un'illusione ottica: in realtà era ormai troppo tardi. La stagione alta della partecipazione si stava esaurendo, e si sarebbe aperta, nei primi anni del secolo attuale, una ben diversa stagione, nella quale la partecipazione veniva messa al bando, la memoria e la conoscenza diventavano colpe, e l'autonomia diventava una scatola vuota, o tutt'al più un pretesto per intimare alle istituzioni

di arrangiarsi a gestire una continua erosione delle risorse disponibili. La demolizione dell'autonomia e della *governance* democratica nelle istituzioni della conoscenza è stata continua e impressionante. Alle spalle di questo processo c'è l'ideologia, aggravata dalla crisi, ma nella concreta realizzazione delle politiche di questi ultimi anni c'è stata anche un'ignoranza maldestra, nella quale le velleità mercatiste si coniugano con il dirigismo pasticciaccio dell'alta burocrazia.

Come ricostruire

Come ricostruire? In queste condizioni è tutto molto complicato. L'altruismo e l'etica civile che portano tanti docenti, dirigenti, ricercatori, amministrativi, a impegnarsi nonostante tutto nel loro lavoro probabilmente non bastano, da soli, a riparare ai guasti di questi anni, a restituire alla conoscenza la centralità che merita. E d'altra parte non è facile, in questo contesto, dare suggerimenti. Si possono tuttavia fare alcune riflessioni su quelli che appaiono come alcuni requisiti minimi per la costruzione di una nuova *governance*, con l'ovvia premessa che la *governance* non è un fine in sé, ma dev'essere uno strumento per rendere efficace l'*output* del sistema, l'istruzione e la ricerca.

Vi sono alcuni elementi di base che è opportuno richiamare.

Il primo è che, dopo una latitanza durata troppi anni, al vertice del sistema vi sia un ministro che abbia la consapevolezza e l'orgoglio di essere ministro dell'istruzione università e ricerca, che impronti la sua azione al dettato costituzionale, che creda nell'autonomia e abbia la forte volontà di mettere l'apparato ministeriale al servizio delle istituzioni della conoscenza, e non viceversa, e soprattutto che non interpreti il suo ruolo come ancillare rispetto a quello del ministro dell'economia.

Il secondo elemento strutturale, stret-

40 anni di riforme nei comparti della conoscenza

tamente collegato al primo, riguarda la necessità di dare alla conoscenza le risorse finanziarie necessarie per il suo funzionamento. I dati sull'impiego di risorse rispetto al prodotto interno lordo, confrontati con quelli degli altri paesi europei, dimostrano che l'Italia spende molto poco per università e ricerca, poco per la scuola, e pochissimo per gli investimenti in istruzione. Raggiungere almeno gli standard delle medie europee, che sono comunque inferiori a quelli di Stati Uniti, Giappone e molti paesi emergenti, significa restituire dignità al sistema della conoscenza non con le parole, che certo non sono mancate in questi anni, ma con i fatti. A guidare gli investimenti nel settore della conoscenza dovrebbe essere la consapevolezza che non si tratta, come forse pensano alcuni, di una ciliegina sulla torta: nell'epoca della competizione globale, la qualità dell'istruzione e della ricerca in un paese è esattamente una di quelle cose per cui o si vince o si muore.

Il terzo elemento strutturale riguarda la ripresa di normali relazioni sindacali, sia a livello nazionale che a livello decentrato, necessarie per restituire una corretta dialettica democratica nelle istituzioni: la questione riguarda tutta la pubblica amministrazione, e dunque anche i comparti della conoscenza, dove occorre contrastare l'idea che la dialettica sindacale, la mediazione e il consenso siano controproducenti, quando è invece evidente che affermare diritti e dignità di chi lavora nel settore della conoscenza significa migliorare la qualità del servizio, ma anche che, proprio attraverso una corretta dialettica tra chi ha l'onere di dirigere e le rappresentanze dei lavoratori, si può migliorare la qualità della *governance* e si possono raggiungere risultati di maggiore efficienza e innovazione.

Una volta affrontati questi comuni temi di fondo, la questione *governance* assume naturalmente dimensioni diverse nei diversi comparti. Nella scuola, c'è da costruire un sistema integral-

mente nuovo, atteso da ormai troppi anni dopo l'obsolescenza e lo svuotamento degli organi collegiali. Nell'università, nella ricerca, nelle istituzioni di alta formazione il tema appare invece quello di ripristinare un sistema di *governance* diverso da quello, poco democratico e estraneo alle esigenze di comunità di studio, insegnamento e ricerca, prodotto dagli interventi legislativi dell'ultimo decennio.

Autonomia, libertà e autogoverno

Per una corretta impostazione del problema della *governance* penso che occorra innanzitutto partire dalla piena restituzione di libertà, autonomia e dignità ai mondi professionali che operano, ciascuno nelle sue competenze, nei vari settori della conoscenza, a partire dalle attività dei docenti e dei ricercatori, ai quali deve essere attribuita la guida dei processi di apprendimento e di ricerca. Ciò significa liberare il lavoro delle professionalità cui spetta la responsabilità delle attività core dell'insegnamento e della ricerca da orpelli burocratici, intromissioni e prescrizioni. Il governo delle attività che costituiscono il fulcro dell'insegnamento e della ricerca, la determinazione degli obiettivi e degli strumenti per perseguirli, la determinazione delle risorse e della loro distribuzione devono essere affidati a chi ha la responsabilità, le conoscenze e l'autonomia critica per portarle avanti. È probabilmente inutile sottolineare come ciò rinvii ad altre questioni di fondo: dalla necessità che vi siano sistemi affidabili e seri di reclutamento delle professioni "strategiche", alla necessità di meccanismi di carriera affidabili e condivisi. La credibilità di un sistema di governo affidato innanzitutto ai professionisti della scuola e della ricerca si basa molto sulla riconoscibilità anche sociale delle loro capacità professionali e sui buoni risultati delle loro

attività.

Detto questo, non è tuttavia possibile nascondersi i rischi di una *governance* del sistema affidata esclusivamente agli *insiders*, per quanto capaci e professionali. I rischi di chiusura, di concepire l'autonomia come una sorta di riserva castale, di passare dal centralismo a una sorta di "neo centralismo decentrato" (scusate l'ossimoro) sono non solo evidenti, ma sono stati in passato sperimentati e sono in parte ancora attuali anche nel nostro paese, sia nella scuola che nell'università. Il rischio, per citare Norberto Bottani, che si crei "un sistema opaco, che impedisce l'identificazione di responsabili diretti e che è funzionale alla resistenza al cambiamento". Sta qui uno dei nodi problematici probabilmente più difficili da sciogliere. La soluzione che si è data e si continua a proporre è quella di forme di rappresentanza di utenti e interlocutori negli organi di governo delle istituzioni.

È una soluzione apparentemente lineare, ma che presenta, a mio parere, alcune criticità. La prima è il calo di partecipazione da parte di quello che potremmo definire il circolo stretto (studenti e soprattutto famiglie) alla gestione della scuola, che in parte può farsi risalire al più generale calo di partecipazione alla vita politica e sociale, ma ha sicuramente radici anche nella crescente emarginazione degli organi di partecipazione scolastica dalle decisioni effettive. Di fronte alle politiche scolastiche degli ultimi dieci anni, tutte decise al vertice senza alcun coinvolgimento e anzi contro gli operatori, di fronte alla sottrazione di risorse e di significato, la frustrazione è stata elevata, e ha allontanato, e anzi per certi aspetti alimentato una certa ostilità verso le istituzioni formative e culturali. Una ripresa della partecipazione da parte degli utenti può ritornare solo a condizione di darle un senso, con un ritorno di poteri effettivi al livello decentrato, e la distinzione tra un reale potere di indirizzo,

al quale far partecipare anche rappresentanze degli utenti, e potere di gestione. Tuttavia l'apertura verso l'esterno non può coincidere soltanto con qualche forma di partecipazione degli utenti, ma dovrebbe essere un'apertura più ampia, verso i soggetti per cui le istituzioni della conoscenza, e il sistema dell'istruzione prima di tutto, nutrono un reciproco interesse. Si tratta di un tema verso cui è legittimo nutrire delle diffidenze, a causa l'uso strumentale che si è fatto di questa esigenza di apertura negli anni più recenti, trasformando gli organismi di *governance* in consigli d'amministrazione sul modello aziendalista, come modo non già per ampliare una reale partecipazione sociale, ma per ridimensionare la presenza di docenti e ricercatori e fare spazio a soggetti graditi all'ideologia prevalente. Ma c'è una ragione anche più generale, per cui una *governance* irrigidita in forme stabilite dall'alto una volta per tutte appare sconsigliabile, ed è (per usare il termine caro a Bauman) la *natura liquida* della società e dei sistemi di rappresentanza che ruotano e interagiscono con il mondo della conoscenza. A un sistema tolemaico, nel quale le istituzioni formative stavano al centro, e potevano invitare soggetti ben identificati a condividere i loro obiettivi, si è sostituito un sistema nel quale l'istruzione è soltanto uno dei momenti formativi che agiscono nella sfera dell'individuo, e gli stessi soggetti di rappresentanza degli interessi sono in continuo e veloce mutamento. Se identificare gli interlocutori era relativamente facile in una società statica, oggi questo compito si trasforma in una specie di continua attività di *scouting*, nella capacità di mettersi in gioco, in un rapporto flessibile e critico con interlocutori mutevoli, e si tratta di un compito difficile da interpretare attraverso le tradizionali modalità della rappresentanza, soprattutto se a farsene carico devono essere entità già sovraccaricate di compiti e spesso prive del necessario *know*

how come le scuole. Il problema dell'apertura verso l'esterno sembra dunque oggi da affrontarsi, più che attraverso i tradizionali strumenti della rappresentanza intesi come concessione e spartizione di "posti" negli organi di direzione, come è stato tentato o proposto in passato, attraverso la creazione di una sensibilità diffusa degli operatori verso il problema, di una preparazione di coloro cui spettano responsabilità di vertice, a partire, nella scuola, dai dirigenti scolastici e loro collaboratori, e la creazione di momenti e strutture dedicate a questo compito. A questo dovrebbero servire, nella scuola, i centri servizi provinciali, questo dovrebbero aiutare a fare le istituzioni locali, e questo dovrebbe essere un compito strategico delle reti di scuole, coinvolgendo le rappresentanze delle famiglie e degli studenti.

Non si può concludere una riflessione sulla *governance* senza parlare della valutazione. Essa può essere un modo per indebolire la *governance*, se svolta nelle forme centralistico/intrusive realizzate in Italia degli anni più recenti, oppure un importante sostegno, se condotta in maniera corretta. Sull'argomento esiste, come è noto, una vasta letteratura, e esperienze internazionali anche molto diverse tra loro. Concludo facendo riferimento soltanto a una recente dichiarazione congiunta sull'autovalutazione delle scuole firmata alla fine del 2013 dalle due organizzazioni europee degli imprenditori e dei sindacati nel settore dell'istruzione, Etsce ed Efee, che contiene a mio avviso interessanti spunti anche per una riflessione qui da noi. Secondo questa dichiarazione, l'autovalutazione rappresenta un fondamentale strumento di sostegno all'autonomia e alla *governance*, e deve essere improntata a quattro principi fondamentali: la trasparenza, l'inclusione, la semplicità, la progressività.

Trasparenza. Definizione e scopi della valutazione devono essere chiaramente comunicati, l'autovalutazione non ha

scopi di controllo, ma l'obiettivo fondamentale di migliorare la qualità del processo educativo fornendo informazioni, dati e lineamenti per il rafforzamento istituzionale delle scuole, e la crescita e lo sviluppo delle scuole come comunità d'apprendimento.

Inclusività. L'esperienza dimostra chiaramente che ogni sistema che implica qualche giudizio sulle prestazioni è molto più efficace se ha il sostegno dei lavoratori, e se essi sono coinvolti pienamente fin dall'inizio e in primo luogo nella progettazione e costruzione del sistema.

Semplicità. La valutazione dev'essere semplice. I sistemi troppo complessi falliscono spesso a seguito delle loro contraddizioni. Se non si riesce a spiegare chiaramente il sistema ai suoi interlocutori significa che esso dev'essere semplificato.

Progressività. Il sistema di valutazione dev'essere solido, ma allo stesso tempo dev'essere sempre progressivamente mutevole, in base ai dati dell'esperienza, in grado di cogliere i punti di forza e gli errori, e di crescere e svilupparsi in base a essi. Dev'essere in grado di catalizzare l'interesse del personale, e di mutare in base alle loro esperienze e ai loro suggerimenti.

Lascio giudicare a chi legge se queste semplici indicazioni corrispondono o no a ciò che accade nel nostro paese. L'Europa ha tutti i limiti che ben sappiamo, ma qualche volta sarebbe bello e utile sentirci un po' più europei anche noi. ■

Mario Ricciardi, Docente di Scienze Politiche e Sociali presso l'Università di Bologna