

16/09/08

ScuolaOggi: Federalismo e autonomia scolastica. Gli sviluppi

Franco De Anna

Per la scuola (e per il ruolo specifico della autonomia scolastica esplicitamente citata come uno dei "soggetti" rilevanti nello stesso Titolo V), si apre una stagione di confronto serrato, di natura culturale, istituzionale, politica e economica che contrassegnerà i prossimi mesi.

Ovviamente ci si tornerà.

Ma la presentazione recentissima del Disegno di Legge sul cosiddetto "federalismo fiscale" permette di anticipare alcune questioni

1. L'intero Disegno di Legge contraddistinto come "federalismo fiscale" ruota attorno ad un parametro che dovrebbe costituire il riferimento della politica di trasferimenti dallo Stato alle Regioni: i "costi standard" delle prestazioni di servizi erogati.

Il dibattito ed il confronto, le stesse preoccupazioni delle Regioni, si sono immediatamente indirizzati sul capitolo Sanità.

Ciò è comprensibile, sia per la rilevanza quantitativa delle poste in gioco (e deficit regionali già in atto, vista la gestione già regionale del servizio), sia perché il servizio sanitario si è già misurato con la problematica attraverso la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Insomma, in Conferenza Unificata si sa di cosa si sta parlando.

Ma per il sistema di istruzione?

Vi è un lavoro tecnico-politico di portata storica interamente da realizzare: la definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione rappresenta un riferimento senza il quale è impossibile parlare di federalismo scolastico e di assunzione di responsabilità gestionali regionali.

2. Il rischio (più che temibile) non è quello paventato della "frantumazione" del sistema (per molti versi un falso problema, sia perché il sistema è già frantumato, nella esperienza concreta, sia perché il "cemento" cui ricorrere per evitare la frantumazione non sono le norme fiscali o l'uniformità amministrativa).

Il rischio vero è quello che in assenza di risultati di quel lavoro tecnico-politico, il repertorio di "costi standard" cui riferire la spesa per istruzione, sia desunto dai parametri della "spesa attuale", la cui significatività, rispetto ai caratteri reali dei servizi resi, è prossima allo zero.

L'Amministrazione scolastica usa infatti parametri di spesa costruiti su grandezze come il numero di alunni, il numero di classi, di docenti, l'ampiezza delle unità scolastiche e così via.. Si tratta ovviamente di indicatori "correlabili" ai servizi effettivamente prodotti dalla scuola. Ma tale correlazione potenziale riceve(rebbe) significatività solo nel caso in cui i servizi concretamente prodotti ubbidissero ad uno standard quali quantitativo stabilizzato e perfettamente definito.

Non è così, e ammesso che mai lo sia stato, proprio l'autonomia smentisce tale a-priori.

Non è difficile dimostrare (è esperienza quotidiana) che, a parità di tali parametri, la "produzione" concreta di scuole diverse copre una gamma assai estesa di tipologie produttive. Il Ministero della Pubblica Istruzione è un cattivo finanziatore della spesa scolastica (vedi oltre) ed il "federalismo", ma anche solo il passaggio della gestione alle Regioni, già previsto nel masterplan della Conferenza Unificata, rischia di essere un trasferimento di inefficienze, in assenza di strumenti di razionalizzazione.

La questione delle risorse per l'istruzione e la scuola.

Il confronto politico odierno sembra ruotare attorno a tale questione. Né potrebbe essere altrimenti in una fase di "stretta" e di oggettive necessità di controllare la spesa pubblica.

Come si conviene le diverse posizioni vengono corredate da messe di numeri e dati, a sostenere le diverse tesi.

Non voglio aggiungere numeri a numeri che oggi circolano nel dibattito. Richiamo invece la necessità di comporre il quadro dei dati nella loro complessità e ambiguità di lettura.

1. Si tratta di una questione di metodo e di correttezza scientifica: è sempre possibile scegliersi un "indicatore" di spesa abilitato a dare sostegno alla propria tesi, separandolo dal quadro complessivo. Se ciò serve a rafforzare l'argomentazione e a corroborarla mediaticamente nulla quaestio.

Se si vuole dare veste di scientificità alla lettura dei "dati" occorre partire alla cornice di rapporti e correlazioni che li connette.

La spesa sociale, considerata nelle sue dimensioni macro è infatti il risultato "quantitativo" ed economico del processo di integrazione di cittadinanza, di composizione del modello di consumi e costumi collettivi, di interazione tra interessi, bisogni collettivi e politiche pubbliche di emancipazione, inclusione, controllo, stabilizzazione sociale.

E di ricongiunzione di tutto ciò con interessi specifici di apparati di mediazione e gestione (si pensi al "peso" oggettivamente "conservatore" degli apparati amministrativi entro i quali filtra e viene veicolata la spesa).

La "spesa sociale" è cioè epifenomeno della stessa formazione sociale e delle sue dinamiche specifiche.

E' con tale complessità che deve misurarsi la "interpretazione" dei dati. [1]

2. Basterebbe ricordare che, nella tradizione storica del nostro modello di welfare, il processo di integrazione e inclusione di cittadinanza è fondato sulla spesa pubblica: la cittadinanza si integra sul deficit (e sul debito), non sul "prodotto", complice la mediazione degli apparati amministrativi ai quali è stata assimilata la "produzione" di servizi alla cittadinanza.

A partire da tale considerazione (l'integrazione di cittadinanza operata sul deficit di spesa), se guardiamo alla spesa per istruzione rispetto alla composizione della spesa pubblica complessiva apriamo un capitolo di ambiguità interpretative, con le quali non può che misurarsi "qualunque" politica della spesa pubblica..

Tra Sanità, Istruzione e Previdenza, la spesa pubblica italiana copre circa il 30% del PIL. Con un livello di prelievo fiscale sopra il 40% è evidente che si apre una "agenda concorrenziale" nelle scelte di governo della spesa pubblica (e non solo della spesa...).

Da un lato ciò rende poco significativi i confronti internazionali settoriali, che avrebbero senso se la composizione della spesa pubblica tra i diversi paesi fosse allineata, e non è così; ma all'altro interroga invece un corpo di questioni nazionali quali il rapporto tra fiscalità, politica e comportamenti della domanda collettiva, coesione sociale, interpretazione dei diritti di cittadinanza, modelli di consumo, priorità interpretate nei comportamenti privati, e non ultima la "disponibilità a spendere" per servizi essenziali da parte delle famiglie.

Non paiano questioni "astratte": ve ne è segno, sia pure sotto traccia rispetto alla recente cacofonia mediatica sulla scuola, anche in piccoli aspetti che investono la vita quotidiana.

A proposito del fattore "disponibilità a spendere" delle famiglie, fondamentale quando si debba impostare la politica di spesa in un modello sociale affluente, basterebbe pensare alla polemica sul costo dei libri di testo (sacrosanta se riferita alla qualità degli stessi). Come si declina tale polemica, invece, di fronte ai costi dei tanti gadget elettronici (cellulari in testa) che corredano la vita quotidiana di gran parte dei nostri studenti, e per i quali le famiglie sono disposte a spendere assai di più che per un buon vocabolario (che ha sicuramente una obsolescenza minore dei primi)?

3. Ciò non significa trascurare l'importanza dell'attenzione ai diversi indicatori ed ai confronti internazionali; semplicemente è richiamo a mantenere il quadro interpretativo al livello di complessità adeguato per dare "razionalità decisoria" alle scelte che si compiono, non limitandosi alla "raccolta indifferenziata" del consenso immediato.

La politica della spesa pubblica, se non vuole essere semplice integrazione e inclusione attraverso il deficit, deve sempre essere connessa ad una "politica della domanda" aggregata (consumi e investimenti), ed a una "pedagogia sociale" del valore del prodotto (sobrietà, responsabilità, scala dei valori prioritari).

Dunque non (solo) operazione macroeconomica, ma politica in senso stretto: "pedagogia", orientamento, partecipazione, cultura, democrazia.

La contabilità seguirà.

4. Nei confronti internazionali, a livello macro, quantità e composizione della spesa per istruzione italiana sono sostanzialmente allineati alle medie UE, o comunque con oscillazioni

contenute, nessuna delle quali è individuabile "scientificamente" come "causa" dei mali della scuola italiana.

Ogni scostamento "in più" trova ragioni nelle specificità del servizio (la dispersione territoriale del paese, il servizio agli alunni con disabilità, il numero dei docenti di religione, e così via giustificando).

Ogni scostamento in meno, a parità di condizioni richiederebbe ciò che non si può (e deve) fare: un aumento della spesa.

Ciò vale anche per la composizione in spesa corrente rispetto a quella complessiva (la spesa corrente non sono solo le retribuzioni del personale, come sembrano pensare troppi disinvolti commentatori).

L'Italia, come si è detto, ha una spesa corrente rispetto al totale superiore di circa un punto rispetto alla media europea. E la spesa per i docenti è poco meno di un punto superiore alla media della spesa per i docenti della UE.

Però sappiamo che le retribuzioni individuali dei docenti italiani sono nettamente inferiori a quelle dei colleghi dei paesi che utilizziamo per il confronto.

La contraddizione tra questi dati pone un problema a cui si può rispondere con tre "ricette".

a. Gli insegnanti sono troppi: si può e si deve operare sul loro numero per diminuire la spesa complessiva e contemporaneamente aumentare i compensi individuali, magari in modo sensatamente differenziato (il merito, la valutazione, l'impegno).

b. La macchina amministrativa del sistema di istruzione (il Ministero) è troppo costosa, sia in termini assoluti (la sua dimensione operativa) sia in termini relativi (la sua inefficienza).

c. L'inadeguatezza di risultati, a parità di spesa è legata alla inefficienza della spesa stessa, a cominciare da quella della filiera dei finanziamenti nazionali e alla somma di inefficienze che si misurano nel livello micro, cioè nella organizzazione concreta della "produzione".

Naturalmente sono tre punti di attacco che non si elidono a vicenda. Ma va sottolineato che la priorità operativa va dal terzo al primo.

Infatti: se i problemi di efficienza produttiva a livello micro non si affrontano e risolvono non si creano neppure le condizioni per alleggerire il macchinismo della Pubblica Amministrazione scolastica, e dunque neppure la prima strada si rivela efficace.

A parità di condizioni limitare il numero dei docenti significherebbe infatti, sic stantibus rebus, diminuire il livello e la quantità delle prestazioni ai cittadini. Difficile pensare che ciò contribuisca a migliorare i risultati della scuola italiana nel confronto internazionale.

Come ovvio si dovrebbe pensare ad un mix di interventi coordinati piuttosto che ad una "ricetta" esclusiva, ma il punto di partenza non possono che essere gli interventi relativi all'efficienza della spesa stessa, a partire "dalla testa".

L'efficienza della "macchina amministrativa".

Su questo tema richiamo solo il fatto che, come rilevato a suo tempo dai controlli della Corte dei Conti, lungo la filiera dei finanziamenti che va dal Ministero alle scuole attraverso gli Uffici Regionali e quelli Provinciali, si fermano, in corso d'anno finanziario da un quinto ad un quarto delle risorse stanziare sul Bilancio dello Stato. E la cosa si ripete di anno in anno in quello che la Corte chiama il "ciclo" dei residui.

Negli ultimi due anni si è tentato di porre rimedio a ciò con la misura di accorpamento dei finanziamenti e con l'accorciamento della filiera (i "capitoloni").

Intuizione corretta, ma pratica di effetti ridotti.

Tutte le scuole autonome sanno che si sono mantenuti in realtà "rivoli" consistenti di finanziamento che mantengono i caratteri del vincolo di destinazione e il passaggio lungo la filiera intera dell'amministrazione centrale e periferica. Siamo ancora molto lontani dal modello "budgetario" che pure è indicato dalla norma (il regolamento dell'autonomia).

L'analisi dei luoghi di "inefficienza della macchina" deve comprendere però sia la spesa (il potere della borsa) sia i processi autorizzativi (il potere della firma), i cui effetti si sommano

nel determinare rallentamenti operativi, vincoli procedurali, "perdite di rete" nella filiera dei finanziamenti.

Ma anche "costi impropri" relativi alla macchina stessa. Per quale motivo "oggettivo" per trasferire 1000 € dal Ministero alla scuola occorrono tre livelli di decretazione, quando basterebbe un buon database? Nessun motivo oggettivo: è solo conseguenza del "modello di potere", il potere della borsa e della firma.

L'amministrazione è una tecnologia del "comando a distanza": nessuna "procedura" è "neutra" ma porta sempre il "marchio" della forma specifica di potere che si esercita. E non può (e forse non deve) che essere che così.

L'autonomia delle scuole contiene in sé un potenziale di ristrutturazione radicale di tale "paradigma di potere", (sostituendolo con un altro...) in particolare proprio quella interpretazione fondata sul principio di sussidiarietà (quella che ho indicato in altre occasioni con i termini di "impresa sociale").

Per ora i due modelli coesistono e ciò finisce per aggravare i problemi di efficienza (non sono pochi quelli che sostengono, con qualche ragione, che rispetto alle "complicazioni" di gestione dell'autonomia era più rassicurante e in definitiva più efficiente il vecchio modello "piramidale"): ma l'affermazione del "modello autonomia" non può che portare con sé la riduzione della funzione "baricentrica" del Ministero, proprio per favorire l'efficienza di spesa.

Con ogni probabilità una azione radicale sia sulle procedure autorizzative (che l'autonomia dovrebbe ridurre alla essenzialità delle norme di carattere generale) che sulle procedure di spesa (il modello budgetario) potrebbe realizzare risparmi relativi di circa il 20% a parità di risorse stanziare annualmente. Molto di più di quanto potrebbe fare una finanziaria "crucele". Ma ciò dovrebbe accompagnarsi ad una ristrutturazione del paradigma del comando, rifondandolo sulla capacità di indirizzo e di regolazione; sulla valutazione e sulla "azione sistemica" delle funzioni di service alle scuole autonome (Ricerca educativa, formazione interna, supporti alla comunicazione)..

Un Ministero radicalmente più leggero, e soprattutto un modello di "comando" completamente diverso.

Si può risparmiare molto su questa strada e soprattutto riqualificare la composizione della spesa.

Ma poiché quel "modello" è anche strettamente intrecciato con le competenze professionali del personale addetto, con le storie e gli immaginari di ruolo, occorre sapere che ogni riconversione passa necessariamente attraverso il mutamento di quel quadro di competenze e interpretazioni soggettivo-collettive.

E' lavoro di lunga lena ed impegno, che fa a pugni con le semplificazioni mediatiche, con l'indicazione sbrigativa di obiettivi parziali, che contengono sempre il doppio rischio di non produrre interventi realmente efficaci e di generare opposizioni altrettanto parziali e pregiudiziali.

In particolare vi è da mettere in gioco almeno una generazione di dirigenti pubblici.

L'efficienza del "produttore".

Nei bilanci delle scuole autonome, tra le voci di entrata circa il 40% (ovviamente mediamente) è avanzo di amministrazione riferito all'esercizio precedente.

Ciò significa che fatto 100 il finanziamento destinato alla scuola da parte del Ministero, lungo la filiera dei trasferimenti dal centro alla periferia la cifra reale disponibile in corso d'anno finanziario diventa 80.

Se in corso d'anno circa il 40 si "ferma" in avanzo di amministrazione, ciò significa dunque che del 100 iniziale ciò che viene concretamente reso operativo nel corso dell'esercizio è circa la metà.

Nessuno scandalo.

Ma solo la notazione che uno scontro politico anche assai aspro, ritualmente innescato attorno ad ogni legge finanziaria, circa le poste più o meno adeguate per la scuola, le "giaculatorie" sulla centralità dell'investimento in formazione, piuttosto che quelle opposte sulla necessità del contenimento della spesa (magari bloccando il turn over dei docenti), si esercitano, anche con grande polemica, su un "simulacro" della realtà: qualunque sia la posta stanziata e la sua differenza con quella desiderata, solo la metà di essa sarà resa operativa nel corso di attuazione della medesima Legge Finanziaria.

E l'anno successivo si ricomincia la rappresentazione.

Non mi pare un buon servizio alla democrazia, all'impegno di partecipazione informata dei cittadini, e neppure di "rendiconto" sull'uso di risorse che provengono in definitiva dalla fiscalità che li coinvolge.

Nessuno scandalo. Perché le ragioni e quella evidente inefficienza nella gestione della spesa sono diverse.

1. L'efficienza del finanziatore: se ad una scuola il finanziamento per un certo progetto "pensato" e gestito dal "superiore Ministero" arriva nel mese di Marzo è assolutamente ovvio che vada ad alimentare l'avanzo di amministrazione, visto che la programmazione scolastica si imposta nel mese di settembre. (per fare un caso concreto: vedi il progetto "scuole aperte"). In economia il "tempo" conta, eccome...

2. Lo scarto tra anno solare (l'esercizio finanziario) e le scadenze diverse del ciclo di produzione della scuola (l'anno scolastico a cavallo di due esercizi). Ma se il tempo conta, in economia, perché non rimediare, molto semplicemente modificando la cadenza di contabilità delle scuole (lo ha indicato la stessa Corte dei Conti come misura di razionalizzazione). Non c'è di mezzo la muraglia cinese: qualche "economista" ricorda che un tempo, non molto fa, lo stesso bilancio dello Stato aveva scadenza a Luglio? Basterebbe poco...

3. Infine le inefficienze legate alle regole contabili. L'analisi dei bilanci delle scuole fa emergere che anche nei casi più virtuosi vi è uno "zoccolo" incompressibile di inefficienza di spesa dovuto alle procedure della contabilità pubblica ed alle misure di garanzia del diritto amministrativo. Non è improprio collocare tale "zoccolo" di inefficienza attorno al 20% delle risorse: cioè a dire che comunque, anche rendendo scorrevoli e veloci le uscite, al massimo consentito dalle procedure, la osservanza di queste ultime provoca un rallentamento che interessa circa il 20% delle disponibilità in corso d'opera.

Il Regolamento contabile e finanziario per le scuole autonome è stato varato nel 2002 per accompagnare la sperimentazione di questa grande novità istituzionale. Si trattò a sua volta di uno strumento fortemente innovativo, ma forse è giunto il momento per una approfondita riflessione sulla sua applicazione, sui punti di forza che ha rivelato (da rinforzare e semmai estenderne gli effetti) e sui difetti a correggere. Si può risparmiare anche così.

Ma la ricerca di efficienza nel livello micro ha anche (forse soprattutto) altri luoghi da esplorare.

Innanzitutto quello della organizzazione concreta della produzione. Quanto a dire le modalità concrete di combinazione di lavoro e risorse economiche. (L'organizzazione è evidentemente ben altro, ma sotto questo profilo si accetti la semplificazione concettuale).

Sotto tale profilo rappresenta la composizione dei costi e dunque si presta a tutte le iniziative necessarie ad ottimizzarla rispetto ai risultati attesi. A due condizioni:

a. Che i risultati corrispondano a declaratorie esaurienti e pertinenti di specifiche di "prodotto". Se consideriamo le scuole autonome come "imprese sociali" attraverso le quali lo Stato assicura la produzione di prestazioni essenziali corrispondenti al "diritto di cittadinanza"

dell'istruzione, tali "declaratorie" di specifiche di prodotto rappresentano la "piattaforma vincolata" delle loro prestazioni in termini di servizio alla cittadinanza. Ogni sforzo di ottimizzazione dei propri costi deve assumere questo riferimento fondamentale. (in caso contrario ogni "progettazione" pur apprezzabile rischia di configurarsi come il "superfluo" in assenza del "necessario": è un rischio presente in questo decennio di sperimentazione dell'autonomia).

b. Che si disponga di un apprezzabile livello di "padronanza" sui fattori che compongono i costi. Delle risorse si è già detto.

La questione del personale è del tutto aperta in tutti i suoi capitoli: quantità, classificazione, mercato del lavoro esterno (accessi e reclutamento), mercato del lavoro interno (sviluppi di carriera, mansioni, attribuzioni di incarichi, ruoli svolti nell'organizzazione, organizzazione del lavoro).

Come si vede un grappolo di questioni correlate, non risolvibile attraverso il semplice parametro quantitativo che definisce a tutt'oggi la determinazione degli organici, sulla base di una classificazione del lavoro "data e determinata".

C'è naturalmente chi immagina "scorciatoie" (per esempio la semplice assunzione del personale a carico di ciascuna scuola).

Ma anche assumessimo in via di ipotesi tale scorciatoia quel "grappolo" di questioni rimarrebbe tutta la sua pregnanza, scaricandosi anzi sui Dirigenti Scolastici (alcuni dei quali reclamano tale misura ma forse non immaginandone le conseguenze sia in termini di responsabilità che di competenze di gestione).

Invece la fondamentale garanzia "del sistema pubblico" (il vincolo delle prestazioni essenziali corrispondenti al diritto di cittadinanza) impone di esplorare tali questioni in modo paziente e correlato, ben sapendo che su questo piano operano i diritti e le garanzie del lavoro, le relazioni sindacali, le culture organizzative consolidate.

E' anche questa una strada da percorrere con un lavoro paziente di lunga lena e di continuità: in fretta ma senza fretta.

Per sintetizzare una argomentazione che merita ben altro spazio e approfondimento, si potrebbe configurare un possibile terreno di "scambio sociale": un comune impegno alla razionalizzazione delle risorse e della spesa "in cambio" di un ulteriore sviluppo della autonomia.

Uno "scambio" che oggi interessa il Ministero, ma che mantiene intatta la sua suggestione rispetto ai nuovi soggetti che si avanzano come "gestori" del sistema di istruzione: non è detto che le Regioni siano "per definizione" maggiormente attente alla autonomia delle scuole di quanto lo sia il "superiore" Ministero.

Federalismo e Livelli Essenziali di Prestazione [2]

Si è detto che la prospettiva del federalismo fiscale richiama in primo piano la questione dei "costi standard" dei servizi di welfare, compresa l'istruzione.

In realtà attorno alla definizione delle "prestazioni essenziali" e del loro costo ruotano due questioni di principio che riguardano la funzione dello Stato nella produzione di servizi ai diritti di cittadinanza e il modo di concepire l'autonomia scolastica.

Ø Lo Stato producer, che eroga in proprio" tali servizi", provvedendovi sia dal lato dei costi di produzione (le risorse economiche, il personale...) sia dal lato dei modelli organizzativi della produzione (regole di gestione, norme operative, relazioni interne ed esterne). Lo Stato dunque presiede congiuntamente i diritti di cittadinanza, la definizione dei servizi che ad essi corrispondono, e la gestione concreta della produzione egli stessi.

Garantisce dunque congiuntamente (o lo dovrebbe), come diretto produttore, la corrispondenza tra i diritti di cittadinanza di cui è garante "istituzionale", e l'efficacia ed efficienza operativa dei concreti processi produttivi.

Ø Lo Stato provider, che distingue tra le funzioni produttive dei servizi di cittadinanza e il presidio alla risposta a tali diritti, operando innanzi tutto in termini di controllo e regolazione delle erogazioni concrete, piuttosto che nella produzione diretta.

La coerenza dell'offerta ai diritti di cittadinanza è legata cioè alle funzioni di regolazione e controllo di qualità, valutazione e ricerca delle alternative innovative, verifica dei costi e delle convenienze, piuttosto che garantita dalla produzione diretta.

Su tali concezioni si articolano con buon isomorfismo due modi di intendere (e di praticare) l'autonomia scolastica.

1. La scuola autonoma come "filiale" operativa del Ministero dell'Istruzione.

Sotto il profilo squisitamente organizzativo si tratta di un modello "isomorfo" ad altri già consolidati (si pensi ad una banca o alle Poste: una "ragione sociale" centrale forte ed una pluralità capillare di operatori, ciascuno conferito di gradi più o meno estesi di autonomia operativa e di responsabilità gestionale).

Sotto il profilo istituzionale tale modello è coerente con le scelte operate in applicazione delle "Bassanini", nel caso della scuola.

In controtendenza con quanto si stava facendo con la riforma della P.A. bassaniniana in altri settori (e si fa ancora: si sciolgono Enti Pubblici o li si trasforma in altri profili), per dare assetto istituzionale alle scuole autonome si scelse la configurazione di "Enti Pubblici" e dunque di soggetti ricondotti totalmente al diritto amministrativo ed alle regole di gestione della Pubblica Amministrazione, ed alle norme di contabilità dello Stato (sia pure adattate).

Sia detto en passant, fu una scelta probabilmente realistica in quel momento, ma non inevitabile, o comunque non l'unica disponibile nel repertorio delle ristrutturazioni possibili di soggetti pubblici dirette ad affermare congiuntamente il mantenimento del carattere pubblico e la necessità dell'efficienza ed efficacia gestionale.

Per altri Enti Pubblici, in altri settori, si riconfigurarono profili "aziendali" o agenzie, allentando cioè il paradigma del diritto amministrativo e configurando altrimenti i profili di responsabilità gestionale.

2. La scuola autonoma come "impresa sociale" che produce il servizio pubblico di istruzione e formazione, come risposta e al diritto di cittadinanza, in diretto collegamento con i cittadini destinatari e con le comunità locali di riferimento.

L'impresa sociale opera dunque sul crinale dialettico della garanzia di un diritto di cittadinanza eguale cui presiede lo Stato, e la concreta "domanda sociale" quale scaturisce dai cittadini stessi nelle loro aggregazioni territoriali: anzi, la "radice" del suo essere "pubblica" sta proprio in tale dialettica, prima ancora (non ostante?...) che nelle regole gestionali connesse all'essere parte della Pubblica Amministrazione.

In questo senso l'autonomia non è solo "strumento funzionale" dell'amministrazione pubblica, ma è "valore" connesso al principio di sussidiarietà.

Sotto il profilo del finanziamento alla spesa per l'istruzione, il doppio crinale descritto individua in parallelo due alternative

Ø Per lo stato produrre il finanziamento alle scuole corrisponde alla copertura dei costi di produzione del servizio (risorse finanziarie, umane, organizzative) e lo "regola" secondo modelli di composizione dei costi stessi definiti in larga misura attraverso dispositivi normativi, più o meno vincolanti. Dalle regole di funzionamento contabile, alla classificazione del lavoro, alle forme di reclutamento, ai "programmi ministeriali" di insegnamento.

L'autonomia delle scuole è "contenuta" entro lo spazio (a volte soffocante) di tali vincoli.

Non a caso i "marginii" di autonomia didattica sono assai ampi, e inversamente proporzionali a quelli strettissimi di "padronanza" sulle risorse sia umane che finanziarie.

Ø Per lo Stato provider, il finanziamento alle scuole dovrebbe corrispondere al "prezzo" di acquisto dei servizi prodotti da esse in risposta al diritto di cittadinanza; dunque deve essere connesso a: 1. definizione delle specifiche di ciò che si acquista (definizione dei servizi che corrispondono ai diritti di cittadinanza). 2. definizione del rapporto ottimale voluto tra

qualità/prezzo di ciò che si acquista. 3. controllo della qualità di ciò che si produce e della corrispondenza tra il prodotto e le definizioni precedenti.

Regolazione, controllo, qualità, sono le attribuzioni della funzione di provider.

L'autonomia delle scuole avrebbe dunque, in tale modello, margini assai ampi proprio sul piano della composizione dei costi e della spesa delle risorse sia finanziarie che umane.

Il vincolo qualiquantitativo sul "cosa" produrre lascerebbe infatti margini assai ampi sul "come" e dunque sui modelli organizzativi.

Non solo: l'attenzione spostata sul vincolo dei risultati da conseguire, piuttosto che su quello delle procedure, "libera" l'impulso all'innovazione, sia organizzativa (quale composizione ottimale dei costi, e dunque quali margini di "utile" rispetto ai finanziamenti, da reinvestire in miglioramento e innovazione), sia tecnico scientifica e educativa (quali modelli didattici sono più efficaci per la formazione, in quel contesto specifico e rispetto a quei soggetti specifici).

Dunque la scuola autonoma come "impresa sociale", finanziata dallo Stato (ma non solo) e capace congiuntamente di rispondere ai vincoli dei diritti di cittadinanza (le specifiche del "finanziatore-compratore") ed alle esigenze del miglioramento produttivo ed organizzativo che diventa anche "conveniente" in termini economici.

Congiuntamente capace di dare conto ai cittadini di riferimento della sua capacità di interpretarne le esigenze concrete e specifiche di quel territorio e di quella comunità.

(Rendicontazione sociale).

Come si intende la questione dei LEP torna come svincolo fondamentale del modo di intendere e praticare il trasferimento di risorse pubbliche alla scuola autonoma, e non solo per il suo richiamo entro il Disegno di Legge sul federalismo fiscale.

Anzi, a far capo dal Titolo V riformato si pone come vincolo ed orizzonte della stessa azione legislativa statale che non può che far riferimento alle "prestazioni essenziali". Come si sa nel dispositivo del Titolo V allo Stato tocca titolarità esclusiva sulla legislazione dei principi fondamentali e sulla definizione dei LEP. Il resto è a titolarità concorrente con le Regioni e rappresentano l'altro interlocutore catodi potestà legislativa.

In proposito ricordo solo che la Corte Costituzionale è già intervenuta in un recente passato, anche se in riferimento ad altra materia (Sanità) pure sottoposta a titolarità concorrente.

1. Per "competenza dello Stato" in contesto di competenze concorrenti, si intende la definizione dei "principi fondamentali", e cioè i principi che "...risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie, o si desumono dalle leggi vigenti".

Dunque la interpretazione di cosa si intenda per "principi fondamentali" riporta, senza interventi defintori espliciti, a quelli contenuti nelle leggi (statali) vigenti (per esempio potremmo riferirci alla Legge "bassanini", e ai suoi enunciati...o per la scuola alla Legge 53 "moratti"), ma non da prescrizioni di "dettaglio" incluse per esempio in "regolamenti" o comunque in strumenti che non assurgono al rango di "strumento legislativo".

Più in generale l'espressione "principi fondamentali..." riferita alla legislazione concorrente indica "il limite" invalicabile della legislazione regionale

Ma, sempre la Corte ha chiarito per i Livelli Essenziali di Prestazione che non si tratta di una "materia" specifica, quanto di una competenza trasversale dello Stato esercitabile su tutte le materie coinvolgenti diritti di cittadinanza e prestazioni da garantire.

Gli interventi legislativi in merito non possono "nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore..." ma devono prevedere "l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite".

(sentenza 282/2002)

2. Dunque la stessa Corte chiarisce che l'impresa definitoria dei LEP ha carattere necessariamente "partecipato" e natura "tecnico-politica".

La sede definitoria potrebbe essere la Conferenza Unificata, ma il "soggetto tecnico" che istruisca il repertorio dei LEP per la scuola chi è?

Torna ancora in questo caso il richiamo al ruolo delle strutture nazionali che operino per e per conto di tutti i soggetti della governance come tecnostrutture di servizio "tecnico-scientifico" per la scuola l'INVALSI, l'ANSAS...

La politica scolastica dovrebbe uscire dal silenzio che ha circondato la fase di ristrutturazione che ha investito il sistema di service costituito ai due Istituti nazionali e dagli IRRE. A meno che non si voglia inventare qualche cosa di nuovo.

L'appuntamento dei LEP per la scuola rende urgente la questione.

Voglio solo aggiungere che, sull'esempio della Sanità, tale definizione richiede un attento lavoro di ricerca sul campo (i LEP per la Sanità hanno come origine le "cartelle cliniche" dei pazienti, oltre che il confronto con la ricerca internazionale), che non può che coinvolgere le scuole stesse. Così come richiede un permanente lavoro di manutenzione che tenga conto "dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali .." come dice la suprema Corte. I costi standard non sono definiti una volta per tutte.

Federalismo e politica della spesa

Nel Disegno di Legge sul cosiddetto "federalismo fiscale" vengono interpretati i valori fondamentali cui riferire un federalismo "non secessionista".

- a. Il principio di sussidiarietà
- b. L'attenzione alle aggregazioni territoriali "particolari" come le aree metropolitane.
- c. Il patto di stabilità che vincola tutti i soggetti "federati".
- d. La solidarietà come base del riequilibrio e dell'equità dei trasferimenti delle risorse complessive.

Ciascuno merita evidentemente approfondimenti e specificazioni che non mancheranno nel confronto politico e culturale che è solo agli inizi (due anni di tempo per passare dalle affermazioni generali alla definizione concreta degli interventi).

Voglio solo aggiungere qualche cosa sul patto di stabilità da osservare da parte di tutti i soggetti coinvolti nella riforma federale.

Per comodità si usa esprimere il "patto" (come si fa a livello internazionale) in termini di vincolo nel rapporto tra deficit e PIL, dal quale nascono i tetti di spesa e le esigenze di contenimento della spesa pubblica.

C'è evidentemente altro, soprattutto quando ci si debba riferire alla spesa sociale relativa ad un diritto di cittadinanza da erogare in termini "uguali" e dunque mantenendo un approccio di "sistema", entro una gestione plurima.

Il rapporto tra due grandezze macroeconomiche rischia di essere un riferimento "stupido" (l'affermazione è stata a suo tempo fatta da interlocutore ben più autorevole del sottoscritto, Romano Prodi).

Il vincolo quantitativo sulla spesa diventa significativo di un patto a condizione che i bilanci pubblici dei sottoscrittori si pongano in una almeno tendenziale confrontabilità di composizione e struttura. E per essa i diversi soggetti operino concretamente adeguando i rispettivi comportamenti..

Solo allora il vincolo, espresso in termini di indicatore macro acquista significato pieno ed esplicativo.

La realtà odierna è ben lontana da questa significativa convergenza tra la composizione e la struttura dei bilanci regionali.

Circolano nel dibattito politico culturale, molti esempi di tali scostamenti di composizione, struttura dei bilanci regionali e non solo di risultati macro sull'entità della spesa pubblica complessiva.

Ne voglio solo citare uno, riportando uno schema elaborato dall'ISAE che correla la differenza tra la spesa sociale regionale effettiva in welfare (Sanità, scuola, Assistenza: la previdenza è a titolarità nazionale) e quella standard-simulata (applicando appunto costi standard per le prestazioni), adottando per la simulazione parametri come la composizione della popolazione, le classi di età, ecc... in rapporto con il PIL regionale (vedi diagramma successivo).

Naturalmente si prenda l'esempio come indicativo: la simulazione della spesa standard sia pure effettuata con strumenti scientifici, è suffragata da un vero e proprio repertorio di LEP solo per la Sanità. Per gli altri settori si tratta di stime.

Come si vede attorno ad alcune regioni in relativo equilibrio (la differenza tra spesa reale e quella standard pari o prossima allo zero: Lombardia, Umbria, Veneto), si apre un ventaglio amplissimo che vede regioni erogare servizi ai cittadini ben oltre lo standard medio (vedi le Province autonome di Trento e Bolzano) ed altre essere drammaticamente sotto lo standard (vedi la Calabria).

Le prime, in applicazione del federalismo "potrebbero" risparmiare risorse rispetto al PIL regionale (diminuire la futura imposizione fiscale locale?); le seconde hanno bisogno di risorse extra, provenienti dalla fiscalità aggiuntiva dei loro cittadini o dalla solidarietà nazionale (il Fondo di riequilibrio).

Inutile ricordare che ciascuna delle due fonti possibili di riequilibrio ha un set di costi-benefici che consente qualche flessibilità applicativa, ma non consente di superare limiti economico-politici oltre i quali vi è minaccia di stabilità politica locale (aumentare le tasse è una bella sfida per i gruppi dirigenti locali) o minaccia di coesione sociale nazionale (fino a che punto lo "spirito di cittadinanza" è disposto a pagare per la Calabria?).

Quale che sia la fonte del riequilibrio, l'allineamento nella composizione e nella struttura dei bilanci delle regioni (come trasformare un vincolo quantitativo, potenzialmente "stupido" in un "patto") rappresenta una sfida storica per le classi dirigenti locali e per la funzione di controllo e partecipazione dei cittadini.

Una "pulizia democratica" di cui si sente un gran bisogno.

Una impresa che potrebbe vedere la scuola in prima linea.

Incidenza % sul PIL regionale dei differenziali fra spesa standard (simulata) e spesa effettiva nell'area del welfare. Dati regionali. (fonte ISAE – Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo)

A proposito di "fondazioni".

Per le ragioni indicate nei paragrafi precedenti, l'appuntamento federalista ripropone la riflessione di fondo sulla autonoma scolastica, riannodando le origini del processo (dalle "bassanini" alla riforma del Titolo V della Costituzione), con i (faticosissimi) sbocchi all'ordine del giorno della politica nazionale da oltre un decennio.

Inevitabile che si torni ad interrogarsi sulla "forma" specifica da assegnare al soggetto "scuola autonoma" (e lo si è fatto nei paragrafi precedenti).

E' stata lanciata l'ipotesi di far assumere alle scuole la configurazione di "fondazioni".

In altre circostanze ho affrontato il problema del rapporto tra l'autonomia scolastica e le forme autonome di auto organizzazione della società civile che raggruppiamo sotto il termine di "terzo settore". [3]

L'argomentazione muoveva proprio dalla ipotesi di concepire le scuole autonome come "imprese sociali" che operano tra Stato (i diritti eguali di cittadinanza in campo di istruzione) e "domanda sociale" a composizione specifica della comunità locale di riferimento. Dunque dentro la dialettica tra Stato e società civile.

Da qui un interessante campo di esplorazione del rapporto possibile tra le scuole autonome e le autonome forme di organizzazione della società civile stessa che formano il variegato repertorio del cosiddetto "terzo settore". Una esplorazione che coniuga "questioni di principio" come quella del rapporto tra autonomie a questioni esplicitamente economiche relative alle risorse ed alla loro gestione.

Ma in quella riflessione si tenevano salde quattro preoccupazioni

1. Il carattere pubblico della "impresa sociale" rappresentata dalla scuola autonoma, quale che fosse l'ipotesi di configurazione (oggi sono Enti Pubblici).

In quanto soggetti pubblici possono, nel rapporto con il terzo settore, dare vita, soprattutto in forme reticolari consorziate, a "soggetti" del terzo settore che dunque, per le finalità perseguite, rispondono al codice civile, con i vantaggi e gli oneri conseguenti sotto il profilo delle regole gestionali e del rapporto con mercato.

Non dunque "diventare" soggetti del terzo settore, ma "dare vita a..", partendo dalla costitutiva configurazione di "soggetti pubblici" e mantenendola nel loro rapporto con lo Stato.

2. Il terzo settore, non ostante la positiva legislazione di regolazione degli anni '90, include ormai un ventaglio di soggetti assai ampio che rende necessario migliorare e specificare quella normativa stessa.

(Si vedano i contributi citati).

Basterebbe, per comprendere tale necessità, ripercorrere l'itinerario storico che va dalle prime forme di organizzazione della cooperazione e le loro caratteristiche (per esempio i legami con le grandi organizzazioni della società civile e la mutualità del Movimento operaio o delle organizzazioni cattoliche), e i caratteri e ha invece oggi la cooperazione. (di alcuni è bello tacere).

3. Si guardava, in quella riflessione, soprattutto al mondo delle ONLUS come quello di più agevole esplorazione da parte per esempio delle reti di scuole in cerca di strumenti di consolidamento in "soggetti" operatori.

Meno al mondo delle "fondazioni", non fosse altro che per la considerazione che la "fondazione" in termini di principio si configura attorno ad un "capitale" proprio, da destinare alla mission definita.

Anche se tale assunto pare contraddetto dal fatto che, per le fondazioni di carattere regionale, alcune legislazioni regionali non pongono il vincolo quantitativo del "capitale iniziale", il principio costitutivo della fondazione mi pare inequivocabile. (Richiamo ancora la necessità, sentita dallo stesso terzo settore, di migliorare e specificare la legislazione relativa).

4. Il corollario interessante di questa prospettiva è costituito dal fatto che i soggetti del "terzo settore" sono vincolati alla presentazione del "Bilancio Sociale" (per le fondazioni il "Bilancio di Missione" esplicitamente previsto dalla norma).

Ciò riconnetteva la riflessione sul rapporto tra scuola autonoma e società civile a quella della Rendicontazione Sociale come strumento nuovo ed essenziale per configurare il rapporto tra autonomia scolastica e cittadini. [4]

Anche a proposito di questa questione sarebbe auspicabile superare il rumore mediatico che circonda certe proposte (e semmai avanzarle in modo sufficientemente approfondito per non generare equivoci semantici).

Sempre tenendo conto che al rumore contribuisce quasi equamente la superficialità entusiasta con cui vengono assunte proposte da approfondire e la speculare superficialità dell'"indignazione pregiudiziale" con la quale ci si oppone

[1] Solo per fare un esempio: indicare come problema la composizione della spesa di istruzione di parte corrente come squilibrata (un punto in più rispetto alla media UE) è solo "descrivere" un problema.

La soluzione individuata nella necessità di diminuire il numero di docenti può essere una scelta politica comprensibile, ma è tutt'altro che univocamente fondata sul "dato".

Potrei con la medesima "certezza scientifica" (!?) proporre di innalzare la spesa in conto capitale per modificare la composizione della spesa complessiva. Un punto in più di spesa capitale farebbe riallineare infatti i confronti internazionali.

Ma occorrerebbe innalzare la quota di PIL da dedicare ad istruzione e formazione. Appunto: un punto in più di PIL (dal 5% al 6% di spesa per la scuola) è giusto ciò che occorrerebbe per allineare del tutto i dati italiani con quelli UE, in particolare con quel gruppo di paesi che diedero vita, fin dagli inizi, alla Comunità europea.

Avremmo risolto i problemi dell'economia dell'istruzione? La domanda è solo retorica...

Prendere come riferimento e "indicatore" la spesa in istruzione e formazione rispetto al PIL e muovere confronti internazionali non restituisce certo una consapevolezza esaustiva: le oscillazioni del PIL sono sotto gli occhi di tutti; i sistemi di istruzione e formazione hanno di necessità una inerzia operativa di "costi fissi" che non consente adeguamenti congiunturali.

Meglio sarebbe guardare alle cifre assolute: si pensi a quanto vale un punto di PIL e quanto pesino i "costi fissi" di un sistema necessari anche solo per "aprire la saracinesca"...

Alcuni "economisti" che per rinforzare le proprie opzioni utilizzano così disinvoltamente indicatori macro rendono cattivo servizio alla scienza loro, e cattivo servizio alla costruzione di un "senso comune" critico.

[2] Sulla problematica dei LEP per l'istruzione sono intervenuto più volte, in particolare per chiarire che si tratta di definire repertori di prestazioni corrispondenti a "diritti di cittadinanza" da assicurare in modo eguale a tutti i cittadini.

Dunque qualche cosa di non riconducibile semplicemente né ai tempi di insegnamento, né agli alunni per classe, né al numero di docenti e neppure a "programmi di insegnamento" o a obiettivi di apprendimento.

Si tratta di "servizi" effettivamente resi ai cittadini e dei loro costi standard.

Mie elaborazioni più dettagliate circolano in rete e sono reperibili con qualunque motore di ricerca.

Si veda anche F. De Anna "Livelli essenziali di prestazione per il sistema di istruzione: una questione aperta" in RAS, Rassegna dell'Autonomia Scolastica n. 3/07

[3] Si veda un saggio, reperibile in linea con qualunque motore di ricerca: Franco De Anna "Le prospettive dell'autonomia scolastica tra stato e società civile".

Il saggio è ripreso in parte in Franco De Anna "Scuole autonome e società civile: reti e Onlus per reperire nuove risorse" in RAS, Rassegna dell'Autonomia Scolastica n. 6/06

[4] Si veda ·De Anna F., "Autonomia scolastica e rendicontazione sociale: dal POF al Bilancio Sociale" Franco Angeli, Milano, 2005