

II centralismo burocratico nel nuovo governo della scuola

Il Decreto Ministeriale del 17 gennaio 2025, che regola l'assegnazione dei compiti agli uffici dirigenziali non generali dell'amministrazione centrale potrebbe sembrare a prima vista il solito modo burocratico per applicare la riforma del ministero che il nuovo governo ha inaugurato, ma a ben guardare è piuttosto una summa di funzioni, anche le più minute, che il ministero stesso si è attribuito per tornare ad una centralizzazione delle competenze nella gestione del sistema scolastico.

Non si usa più il linguaggio delle ordinanze, ma si preferisce parlare di azioni di supporto e di linee guida o indicazioni nazionali, anche perché il riferimento legislativo non è omogeneo, ma ogni intervento è sempre indirizzato alle norme generali che competono allo stato e fa leva sulla priorità del finanziamento statale, in modo che l'attività dell'amministrazione prevalga su tutti gli altri soggetti in causa.

Ogni compito che la scuola deve assolvere ha nel ministero un ufficio amministrativo che ne presidia la realizzazione. Le quarantaquattro pagine di decreto pongono il ministero stesso in una posizione quasi di tutela nei confronti dei rischi di disgregazione del sistema a seguito dei provvedimenti che nell'ultimo quarto di secolo hanno cercato di offrire maggiore autonomia alle scuole e di decentrare le competenze gestionali verso i territori.

La riforma della pubblica amministrazione ed il federalismo fiscale avrebbero dovuto ammodernare una struttura burocratica per renderla più vicina alle esigenze dei cittadini e delle realtà locali, ma tutto questo non è mai andato a buon fine. Il risultato è che il ministero, a cui fin dall'unità d'Italia era stata consegnata la gestione di tutto l'apparato, è rimasto ben saldo al comando, a fronte della debolezza politica di altri attori, a cominciare dalla partecipazione sociale, per arrivare fino alla riforma del titolo quinto della Costituzione.

La legislazione di quegli anni divideva le competenze in tre segmenti. Sull'offerta formativa prevaleva l'intervento statale, per assicurare gli stessi impegni su tutto il territorio nazionale. Sulla domanda formativa le competenze erano decentrate alle scuole autonome, perché si potesse fare di esse tante comunità dove prevalessero gli aspetti educativi dell'apprendimento e della crescita delle persone. Sulla programmazione territoriale si dovevano esercitare le prerogative delle regioni e degli enti locali. Tutto però rimase a mezz'aria, la Conferenza Stato-Regioni che doveva presiedere ai raccordi tra i diversi poteri, in questo ultimo periodo ha lavorato ben poco. Nonostante l'autonomia delle scuole sia stata elevata a dignità costituzionale, non sono mai stati chiariti i poteri delle stesse e ad esse non è mai stata riconosciuta una rappresentanza ed una capacità di interlocuzione con i vari organismi territoriali. E' stata dunque l'amministrazione ad occupare tutti gli spazi e gradualmente, anche con provvedimenti non ordinamentali di cui gli altri soggetti in campo si sono

disinteressati anche per paura di essere chiamati ad assumere impegni di carattere finanziario, ha ripreso in mano tutta la gestione, come evidenzia il decreto in questione.

Il PNRR ha ridato forza a questo impianto centralistico, ponendosi tra il ministero, che aveva tutte le risorse e anche le capacità per intervenire, ed i Comuni che, soprattutto i più piccoli, si sono trovati in forte difficoltà nella realizzazione dei progetti, e le scuole, che in pratica sono state costrette ad operare secondo indicazioni stringenti, pena il rischio di non ricevere risorse finanziarie. Due grossi ambiti, che potremmo definire riforme per il nostro ordinamento, come lo sviluppo delle strutture per l'infanzia e la filiera professionalizzante, hanno visto l'amministrazione farsi avanti per attirare a sé le varie attività. Nel primo caso sottraendolo ai comuni, nel secondo cercando di includere nella gestione statale la formazione professionale regionale, fino ad arrivare a definire linee guida per i percorsi di apprendistato, un campo di competenza di altri soggetti sociali e istituzionali.

La giustificazione ministeriale è sempre la stessa. Si tratta di un'organizzazione dei servizi finalizzata a garantire livelli di prestazione uniformi su tutto il territorio nazionale. Ma il decreto in questione non ricerca i livelli essenziali delle prestazioni, utili semmai a valorizzare l'autonomia, la scelta sta nell'erogare attività uniformi, sempre meno richieste per intercettare e rispondere adeguatamente alle esigenze degli studenti e dei territori, specialmente i più fragili.

C'è sempre un ufficio amministrativo centrale a tenere in pugno le diverse attività. Per l'orientamento, per il supporto alle relazioni nell'esperienza formativa, nella ricerca, sperimentazione e innovazione. Per dare criteri alle politiche sociali nella scuola, per il riequilibrio territoriale, che non avviene soltanto con la riforma della rete scolastica a seguito del calo demografico, per la costituzione di reti di scuole. C'è un ufficio di indirizzo per l'educazione civica e la valutazione del comportamento degli alunni, per il contrasto alla dispersione, o per le indicazioni nazionali per il primo ciclo, appena varate e trasformate in altrettanti programmi didattici. E così via per il contrasto al disagio giovanile, al bullismo ed al benessere bio-psico-sociale dei giovani, ma anche per la legalità, la pace, la parità di genere, i diritti umani, la cittadinanza.

Non parliamo poi del personale. Per la sua formazione in servizio era stata istituita una scuola di alta formazione che è diventata un ufficio del ministero, ma anche la valutazione dei dirigenti ed in prospettiva delle professionalità della scuola stessa è nelle mani di funzionari amministrativi.

L'implementazione dell'autonomia delle scuole avverrà se ci si uniformerà alle modalità statali di definizione del dimensionamento degli istituti: le regioni che non si conformeranno saranno commissariate dall'ufficio regionale dell'amministrazione scolastica.

Si potrebbe continuare perché nel decreto si contempla assolutamente tutto quello che è presente nella scuola e che ruota attorno ad essa, nel massimo

possibile delle prerogative attribuibili al ministero. Dopo aver notato questo processo di rapida ricentralizzazione, sembra opportuno accennare al contenuto del dossier che la regione Veneto ha compilato per la richiesta di autonomia differenziata nella scuola: il curriculum (multidimensionale), la didattica, la gestione del personale della scuola (dipendenza funzionale dalla regione), la programmazione del servizio e l'edilizia scolastica, i CPIA, i rapporti con gli uffici statali dislocati a livello regionale da trasferire alla regione.

Ma al governo, statale e regionale, non c'è la stessa coalizione politica, lo stesso partito ?

Gian Carlo Sacchi Esperto di politica scolastica. Ha fatto parte del Consiglio di amministrazione dell'INDIRE e ha fatto parte del comitato Scientifico della Regione Emilia Romagna per le esperienze di integrazione tra istruzione e formazione professionale.