

che è sì padrone dei finanziamenti e della normativa generale, ma non ha quasi nessun potere nella gestione, essendo così in grado anch'esso di ritenersi esente da responsabilità per i propri eventuali errori. In questo modo l'università si trascina da tempo dibattendosi tra un'autonomia gestionale che non ha potere di decisione, e un potere di decisione che ha limitatissime funzioni di gestione: l'una e l'altra in condizioni di virtuale irresponsabilità".

Ora, a nessuno può sfuggire l'applicabilità di questa analisi anche al sistema preuniversitario, ormai costituito anch'esso di scuole autonome. La polarità tra autonomia gestionale senza reali poteri di decisione e potere decisionale con limitate funzioni di gestione, si ripresenta infatti anche in queste, con l'aggravante di un'autonomia gestionale se non molto più limitata certo più confusa, stante, al contrario che nelle istituzioni universitarie, la perdurante mancanza di una definizione di organi e strutture di gestione adeguate allo spirito dell'autonomia, che dovrebbe essere, a nostro parere, quello di sburocratizzare il sistema: sburocratizzazione ovviamente funzionale al passaggio da un sistema centralizzato e formalistico ad uno che si faccia carico nella sostanza, e non nella forma, del perseguimento dei fini assegnati al servizio pubblico di istruzione e formazione, che soli ovviamente ne giustificano l'alto costo economico e sociale. Si tratta, come è ovvio, della riforma dei cosiddetti organi collegiali interni. Anche in questo caso, si accavallano da anni proposte e progetti continuamente modificati, accorpati, riseparati, stravolti, sino all'ultima proposta "unificata" che sicuramente peggiora la già insostenibile situazione attuale.

Come per le università, anche per le scuole autonome vige poi in sostanza il principio dell'irresponsabilità tanto dei gestori attuali dell'autonomia, quanto del potere politico-amministrativo che decide il quadro finanziario e normativo, con ovvio scarico di responsabilità reciproca per le disfunzioni del sistema, ormai gravissime e di tutti i tipi. Se una differenza importante si deve rilevare, è che nella gestione delle scuole autonome non si può certo sostenere abbiano parte sostanziale "i professori che ci lavorano": al contrario di quelli universitari, infatti, i docenti delle scuole sono sostanzialmente "oggetto", non protagonisti, dell'autonomia, nonostante le belle enunciazioni in contrario. Ma se non si scioglie questo

nodo, cioè del protagonismo dei docenti, e di che tipo esso debba essere nelle scuole autonome, non si arriva da nessuna parte. Proprio questo fa sì che le discussioni e i provvedimenti che vorrebbero rendere efficace e funzionale l'autonomia delle scuole, potranno, nel migliore dei casi, realizzare strutture gestionali, cioè meccanismi organizzativi più o meno complicati ma sostanzialmente fine a se stessi. Infatti, senza la consapevolezza che il fine, unico, a cui devono servire, è favorire e rendere più efficiente ed efficace il rapporto di insegnamento-apprendimento, le strutture organizzativo-gestionali sono soltanto autoreferenti. Non bisogna infatti mai dimenticare che le scuole sono nate, esistono ed esisteranno soltanto per realizzare questo rapporto, adeguandolo ovviamente ai mutamenti complessivi: tutto il resto è "aria fritta". La realizzazione o non di questo fine, infatti, dovrebbe essere l'unico criterio di giudizio su cui valutare i sistemi gestionali ed organizzativi, i loro costi e i loro responsabili.

Galli della Loggia sostiene poi che "nell'incertezza e nel vuoto creati da questa contraddizione da decenni si è assisa sovrana la vera dominatrice della politica universitaria italiana: la demagogia.", di cui espone alcuni aspetti significativi, estensibili anche alle scuole, se ai rettori delle università si sostituiscono i sindacati. Scrive infatti: "Da un lato la stragrande maggioranza dei rettori, pur di non avere fastidi, non sa fare di meglio che blandire i professori e i poteri locali, gli studenti e i docenti di primo livello, per esempio moltiplicando i corsi dovunque e comunque e appoggiando la rivendicazione dei secondi per un ope legis che li veda passare tutti, di fatto, al livello superiore". Se spostiamo l'accento sui diversi punti, abbiamo la fotografia del comportamento sindacale nelle scuole: dalla continua dilatazione degli organici al problema dei precari.

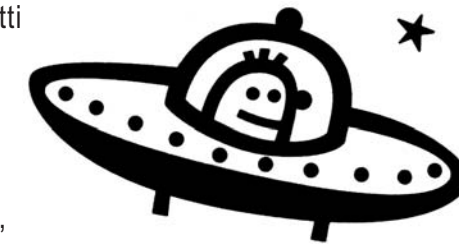
Il comportamento del "ministero" è del tutto simile nei due casi: "Accetta regolarmente che i provvedimenti, concepiti in origine in base a qualche criterio logico e unitario, siano disarticolati e stravolti da voti parlamentari dove maggioranza e minoranza si danno la mano per affermare gli interessi corporativi cari ad entrambe." La vicenda dei precari, appunto, mi pare un'illustrazione perfetta di questa prassi, ma lo stesso può dirsi del decreto sulla formazione iniziale e sul reclutamento dei docenti; la storia poi della proposta di legge sullo stato giuridico degli insegnanti è molto significativa al riguardo.

Ciò che non mi pare "realistico", è la proposta di

Galli della Loggia per uscire da questa prassi, che vanifica ogni disegno coerente di riforma. Secondo lui, un ministero "dovrebbe uscire dal pluridecennale ricatto demagogico, dalla morsa degli interessi particolari e avere il coraggio una buona volta di rivolgersi al Paese, all'opinione pubblica che in ultima analisi è quella i cui soldi mantengono l'università (o meglio, aggiungiamo noi, tutto il sistema scolastico) in nome dell'interesse generale e del senso comune, entrambi la base della democrazia".

Questi "appelli al Paese", a parte altri problemi, mi sembrano in generale scarsamente efficaci e sarebbe invece più opportuno partire dalla riflessione su un paradosso ben più vistoso di quello denunciato da lui e che in realtà ne deriva: che, cioè, nel sistema scolastico italiano, sostanzialmente quasi tutto statalista, il punto di vista degli utenti del servizio di istruzione e formazione è stato assunto esclusivamente dallo Stato, cioè dalla politica e, se non si interviene su questo, l'autonomia è necessariamente un flatus vocis. Lo Stato, cioè la politica, è infatti contemporaneamente garante degli utenti e "datore di lavoro". La conseguenza è che, di fronte da una parte all'esigenza di efficacia ed efficienza del sistema, generale ma non rappresentata

precisamente da specifiche organizzazioni costituite e ben individuabili, in grado di mobilitare la piazza, e dall'altra alle richieste "corporative", ben strutturate e potenti, inevitabilmente tende a cedere a queste ultime, le quali hanno in genere anche l'abilità "propagandistica" di far sembrare i loro interessi come "general". Per questo motivo, nel nostro Paese, è quasi impossibile operare delle riforme serie e profonde: la visione complessiva della società presentata nelle campagne elettorali, nel cui quadro esse appaiono logiche, viene poi abbandonata nella prassi politica quotidiana, anche nel caso in cui siano state approvate dagli elettori con loro voto. E' a questo punto infatti che scatta ciò che Galli Della Loggia chiama "il ricatto demagogico", "la morsa degli interessi particolari". Per quanto riguarda la scuola, questo è avvenuto per il centro sinistra come oggi accade con il centro destra. Il principio delle "riforme condivise" è accettabile in sé in una democrazia, anzi ne è addirittura un presupposto; solo che si tratta di stabilire da chi debba venire la



condivisione: se dagli "addetti ai lavori", o meglio dalle loro organizzazioni, del settore specifico oggetto di attività riformatrice o dall'intera società. Nel nostro Paese lo si è già stabilito da tempo: dai primi! Il sogno, neppure celato, delle corporazioni è di imporre loro direttamente al Parlamento le riforme: ovviamente nel senso e nei limiti dei loro interessi, più o meno contrabbandati come generali. La recente controversia sul disegno di legge sullo stato giuridico dei docenti del sistema preuniversitario ne è un bell'esempio.

Da una parte i relatori di esso, gli onorevoli Napoli e Santulli, dall'altra il segretario scuola della Cisl-scuola, Scrima: i primi a difendere le prerogative del Parlamento a legiferare in materia, contro le pretese di "soggetti privati" di imporre il loro punto di vista; il secondo, il diritto del sindacato ad obiettare, ricordando la privatizzazione del rapporto di lavoro del "comparto scuola", stabilita dallo stesso Parlamento, ma con l'aria di ritenerla non solo definitiva, cioè tale che lo stesso organo legislativo non la possa rimettere

in discussione o modificare, ma addirittura pervasiva di tutti gli aspetti delle prestazioni professionali: il che in ogni caso non è stante la famosa "riserva di legge". E' evidente che nessuno contesta il diritto di un sindacato, come di nessun altro soggetto della società, di obiettare, proporre, contestare, protestare eccetera, ma certo è inaccettabile che, appunto un soggetto privato, rappresentante di interessi di parte, si ritenga in diritto di indicare al Parlamento ciò di cui può o non può occuparsi. Ma è che da tempo, in Italia, i sindacati si sono posti quasi come contropotere rispetto al Parlamento liberamente eletto dai cittadini, a cui risponde mentre i sindacati lo fanno solo rispetto ai loro iscritti. Contropotere che, di fatto, si è assunto il totale controllo della gestione concreta della scuola statale italiana, che è come dire di tutta la scuola. Nei casi di completo asservimento del potere politico, tale situazione viene chiamata eufemisticamente "concertazione"; nei casi di resistenza o di ripresa di autonomia del primo, "attentato alla libertà sindacale", "arroganza del potere" e simili.

In questo modo si è concepito, e realizzato, il sistema scolastico preuniversitario principalmente come luogo della moltiplicazione quasi all'infinito di posti di lavoro,

e di “lavoratori dipendenti” senza sostanziali responsabilità, tutti uguali, tutti mortificati dall'appiattimento retributivo e normativo, garantiti nel posto di lavoro ma, a parte che economicamente, culturalmente, socialmente depressi, senza prospettive di alcun genere che non siano gli scatti di anzianità: cioè esattamente l'opposto di ciò che devono essere degli autentici professionisti. L'ultimo contratto rivela chiaramente sino a che punto è arrivata la pervasività sindacale nelle scuole: alcuni articoli del mastodontico documento hanno invaso pesantemente materie oggetto di riserva di legge, quali l'organizzazione degli uffici, le attribuzioni della dirigenza, le competenze degli organi collegiali e addirittura l'autonomia professionale dei docenti.

Nell'articolo di fondo sul “Corriere della sera” del 13 marzo scorso, Sabino Cassese pone tre domande alla Federazione dell'Ulivo in relazione al programma con cui intende presentarsi ai cittadini come alternativa all'attuale maggioranza. Vorrei richiamare l'attenzione sulla terza: “Nel settore pubblico la regola dell'anzianità predomina su quella del merito. La formula costituzionale per la quale vanno favoriti i capaci e meritevoli è stata dimenticata. Il centrosinistra cosa intende fare? Vuole assicurare uno spazio al merito o preferisce premiare l'anzianità?” La domanda riguarda, come è ovvio, soprattutto il personale scolastico, se non altro perché è il settore più consistente del settore pubblico e quello dove “il merito” letteralmente non esiste. Merito che si badi bene è di due tipi: il primo è quello legato alle differenziazioni funzionali, necessarie alla scuola dell'autonomia, il secondo alla prestazione professionale, altrettanto se non più necessaria in una scuola che deve attuare un progetto educativo autonomo e risponderne. Tutto il sistema è invece ingessato in una rete di graduatorie formali, caratterizzata oltre che dall'imposizione esterna alle scuole delle figure professionali, dall'impossibilità di differenziare capacità, impegno, risultati e di eliminare incompetenti o disimpegnati. La domanda che Cassese rivolge al centro sinistra deve essere rivolta allo stesso modo al centrodestra, ma nel senso del perché questi propositi, che rientrano nella sua visione complessiva di società e sono stati cardini del suo programma elettorale, non vengono realizzati. Il disegno di legge Santulli-Napoli, infatti, sembra non avere l'appoggio neppure del Ministero, come del resto sottolinea malignamente

Scrima, ed in ogni caso i decreti attuativi della riforma Moratti in alcuni aspetti ne sono già la negazione. Tutta la complicata, e per certi versi deprimente, vicenda degli abilitati delle Ssis, rispetto ai precari cosiddetti “storici”, ne è un altro aspetto molto significativo.

Allora? Come spezzare questo “patto di ferro” tra interessi corporativi che pretendono di esprimere interessi generali e politica? A mio giudizio, con un'operazione ben più radicale di quella proposta: rendere davvero autonome, in tutti i sensi, le scuole! Il che vuol dire per un verso “inventare” qualche forma nuova di privatizzazione che le metta in grado di competere sul territorio, pagando le inefficienze nel servizio che offrono ai cittadini; per un altro responsabilizzando i cittadini stessi che lo richiedono: è tempo, infatti, che siano loro, non lo Stato a garantirsi che il sistema scolastico nazionale serva davvero ai fini per cui esiste e ne giustifica il costo.

**di Antonio Porcu**

---

## GLI APPROFONDIMENTI DEL CENTRO STUDI

---

# UNIVERSITÀ, SCUOLA, POLITICA E SINDACATI

Riflessioni in margine all'Articolo di Ernesto Galli della Loggia  
“demagogia all'università” - Corriere della sera del 1 marzo del 2005

E. Galli Della Loggia, nell'articolo di fondo sul “Corriere della sera” di martedì 1 marzo, prendendo spunto “dalla discussione che si apre oggi in Parlamento sul riordino dello stato giuridico e il reclutamento dei professori universitari”, espone con la solita chiarezza il suo punto di vista sulla crisi dell'università italiana, ma lo inserisce in un aspetto di carattere più vasto del problema scuola nel nostro Paese. Sostiene infatti che “è da molto tempo che delle faccende della scuola in genere l'opinione pubblica ha smesso di interessarsi”: “opinione pubblica”, si badi, non “addetti ai lavori, che anzi se ne interessano anche troppo, sebbene da un punto di vista principalmente corporativo, come appunto risulta anche dal suo articolo. Ne individua due motivi principali: primo, che le è divenuto sempre più difficile capirci qualcosa, “intendo capire qualcosa nei dettagli, che poi dettagli non sono e sono anzi la sola cosa che conta: gli ordinamenti, gli stati giuridici, il meccanismo dei concorsi, eccetera”; secondo, “il continuo succedersi di progetti e di leggi, di leggi e di progetti, messi immediatamente da parte e scavalcati da altri, ha alla fine prodotto uno stato generale di delusione e stanchezza”.

Se, ad integrazione di questo secondo motivo, aggiungiamo al succedersi di progetti e leggi, la loro continua modificazione e stravolgimento, abbiamo una fotografia realistica della situazione di tutto il sistema scolastico italiano, cioè l'estrema difficoltà di adeguarlo alle esigenze di una realtà culturale ed economico-sociale profondamente mutata ed in continua trasformazione. L'impressione, che non è solo di oggi, è, da una parte, di un frenetico attivismo, dall'altra, che “la montagna di tale attivismo partorisca un topo”. Lo

rivela, per quanto riguarda il sistema preuniversitario, per un verso la vicenda dei decreti attuativi della riforma Moratti, ed in particolare quello sulla formazione e reclutamento dei docenti, per un altro della proposta di legge sullo stato giuridico dei docenti medesimi: appunto questioni di ordinamento, di stati giuridici, di meccanismo di reclutamento, cioè, secondo l'opinione di Galli, “le cose che contano”. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che, mentre il Parlamento inizia ad esaminare il disegno di legge sullo stato giuridico dei docenti universitari, non è chiaro ancora il destino dell'altro, cioè dei docenti del sistema preuniversitario, oggetto di furiosa contestazione da parte sindacale e dei gruppi politici a cui si riferiscono: contestazione assente invece per il primo, i cui problemi sono semmai tutti interni al mondo accademico. Per questi, infatti, i sindacati non contestano il diritto del Parlamento di legiferare sul loro stato giuridico, mentre lo fanno per gli altri, quasi questi fossero loro esclusivo “terreno di caccia”, nonostante che anche le scuole preuniversitarie siano ormai dotate, come le università, di autonomia gestionale e didattica.

Galli della Loggia, poi, a chi eventualmente si chieda “perché mai, nonostante le continue riforme, l'università italiana da 40 anni non trovi pace”, spiega che dipende dal “paradosso” che oggi domina il funzionamento della struttura universitaria: paradosso che consiste nel fatto che, “soprattutto dopo l'autonomia concessa ai singoli atenei, l'università è sostanzialmente gestita dai professori che ci lavorano, i quali però non solo sono privi del potere di decidere il quadro finanziario e normativo (che rimane di competenza ministeriale), ma sono anche largamente esenti dalle conseguenze dei loro eventuali errori. Dall'altra parte, c'è un ministero,