

DALLE MOLESTIE BUROCRATICHE AL LAVORO LIBERATO

di Roberto Proietto, Dirigente scolastico di Milano

Il tema della mia relazione ha a che fare col "lavoro liberato". Mi rendo conto che l'espressione può essere eccessiva, fuorviante o quanto meno evocatrice di scenari di ben altra portata culturale. Ma a ben vedere anche nel nostro piccolo si può effettivamente parlare di una necessità di liberare il lavoro degli operatori scolastici, quasi che questo si trovasse compresso e privo della possibilità di sviluppare tutte le proprie potenzialità. Le scuole infatti ancora oggi sono ingabbiate da molti vincoli e da quelle che abbiamo definito "molestie burocratiche", al punto che il sentimento prevalente sembra essere l'insofferenza o il fastidio, a volte anche nei confronti di quel processo di autonomia che avrebbe dovuto permettere di costruire uno scenario completamente nuovo.

Il punto di partenza della riflessione è quindi ancora quello su cui ci eravamo lasciati un anno fa a Trevi: la più o meno reale autonomia delle istituzioni scolastiche. La legge Bassanini si iscriveva in un processo comune a tutta la Pubblica Amministrazione e a tutti i paesi europei e nasceva dalla consapevolezza che una società complessa non può più essere governata dal centro, ma anzi deve essere in grado di pensare e ridisegnare i rapporti tra il territorio, i soggetti sociali e il sistema dei servizi di origine pubblica, coniugando autonomia gestionale, partecipazione sociale e innovazione organizzativa. Il sistema dell'autonomia (processo che negli anni '90 non riguarda solo la scuola) risponde anche alle nuove domande di controllo sociale sulla gestione delle risorse pubbliche. Nel sistema della formazione la fine dell'ottica burocratica, intesa come mera esecuzione di ordini e disposizioni centrali, è richiesta anche dal fatto che tutti i paesi europei, pur seguendo vari modelli, convergono su alcuni principi: organizzazione modulare delle strutture, aderenza alle innovazioni tecnologiche, flessibilità dei percorsi individuali. Ma soprattutto non si tratta di semplice decentramento, quanto piuttosto di ridislocazione verso il basso dei poteri decisionali. Non solo decentramento delle competenze, ma attribuzione di autonomia funzionale. Alle singole istituzioni autonome è affidata, cioè, la responsabilità istituzionale dell'esercizio di alcune funzioni, che si articolano poi in competenze specifiche. Lo Stato non decentra più competenze ma affida la responsabilità istituzionale della gestione di funzioni, riservandosi solo compiti di indirizzo generale e controllo. E' evidente il ruolo che in autonomie di questo tenore riveste il dirigente.

Si trattava (e si tratta) dunque di una riforma di carattere epocale e irreversibile, ma di cui non è ancora possibile apprezzare pienamente gli effetti, al punto da farcela ritenere per

buona parte sostanzialmente inapplicata. Anzi, 9 anni dopo la legge Bassanini e 7 anni dopo il DPR 275 emerge sempre più l'insofferenza e a volte il fastidio per una situazione che in alcuni ambiti è diventata insostenibile e che in ogni caso, nella migliore delle ipotesi, sembra l'eterna messa in opera del principio gattopardesco del "cambiare tutto per non cambiare nulla". Le energie professionali dei lavoratori della scuola sono ancora lì, prigioniere di vincoli che sembrano aver strozzato sul nascere l'autonomia. Proverò a descrivere questi vincoli, collocandoli a vari livelli ma sapendo che si tratta di fenomeni aggrovigliati e interagenti, distinguibili solo a fini analitici.

Il nuovo/vecchio centralismo

Un primo livello è rappresentato dalla persistente pratica quotidiana della gestione centralistica. L'esempio più evidente è quello del fallimento sostanziale del nuovo regolamento di contabilità delle scuole, che avrebbe dovuto dare gambe all'attuazione dei piani progettuali delle scuole autonome e avrebbe potuto consentire un utilizzo delle risorse pubbliche finalmente efficace e trasparente. L'argomento è dolorosamente noto a tutti noi e credo non sia necessario approfondirlo. Valga per tutti l'analisi di grande chiarezza svolta da Annamaria Santoro in occasione del convegno di Trevi. Io ricordo solo tre punti:

1. la mancanza di certezze nelle risorse, che impedisce alle scuole ogni seria programmazione e le costringe a campare sull'esistente e sulla ripetizione prudente di pratiche più o meno consolidate
2. i vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse, che avrebbero dovuto scomparire per permettere una reale ed autonoma progettazione e che invece riducono il programma annuale ad una copia mascherata del vecchio bilancio per capitoli, con obblighi di rendicontazione parcellizzati e a volte cervellotici
3. i ritardi negli accreditamenti, che costringono le scuole a continue e macchinose variazioni di bilancio o ad operazioni di cassa estenuanti

La regolarità delle scritture contabili finisce per essere l'unico principio indicatore del buon funzionamento della struttura. Progettualità e monitoraggio dei risultati rimangono concetti alieni.

La cultura del centralismo

Un secondo livello a cui operano le "molestie burocratiche" , più profondo e articolato, è rappresentato dal radicamento del centralismo nella mentalità degli operatori scolastici

(noi compresi). La cultura della circolare è dura a morire, non solo nella pratica del nostro ministero ma anche nella testa di molti di noi, anche perché rappresenta un elemento rassicurante. Liberare il lavoro scolastico dalle circolari, o meglio dalla volontà centralistica di chi emana le circolari, significa anche assumersi la responsabilità di decidere, di voler distinguere gli orientamenti dalle prescrizioni, di esercitare, insomma, quell'autonomia funzionale che rispetta le competenze e gli indirizzi generali ma è in grado poi di esercitare i propri compiti.

E' anche su questa cultura che poi si innestano le scelte politiche. E abbiamo detto più volte, ma vale ripeterlo ancora, che le scelte politiche dell'ultimo governo sono state orientate al più puro centralismo, facendo della molestia burocratica, del vincolo, della prescrizione, perfino dell'intimidazione e della minaccia, un vero e proprio principio ispiratore. Pensiamo alla L. 53 e alla sua applicazione. Non ci interessa qui entrare nel merito dei singoli provvedimenti. Ma si pensi piuttosto all'impostazione culturale e all'idea dei rapporti tra soggetti che è alle spalle delle Indicazioni nazionali o delle modalità con cui si è voluto imporre tutor e portfolio. Il Ministero ha voluto mettere le mani nell'autonomia organizzativa delle singole istituzioni scolastiche, altro che ridisegnare la struttura complessiva e definire le strategie! Non si è limitato a definire gli obiettivi generali del sistema, ma è entrato minuziosamente nel merito di come raggiungerli, con la pretesa di voler imporre gli strumenti ritenuti corretti, negando così ogni autonomia professionale ai Collegi e sommergendo le scuole, ancora una volta, di vincoli e di prescrizioni da rispettare. Il fatto poi che in alcuni casi i Dirigenti scolastici siano stati minacciati e intimiditi per aver voluto difendere le prerogative progettuali e didattico-organizzative dei Collegi non è che l'ennesima manifestazione di una concezione centralistica e burocratica della scuola, che fa a meno di dirigenti in senso proprio, accontentandosi di guardiani o passacarte.

I piccoli poteri

Altro livello di molestie è quello generato dalla difesa dei piccoli poteri che non vogliono scomparire. E' storia di tutte le amministrazioni, è oggetto di vasta letteratura o cinematografia, anche di valore, è insomma l'immagine dell'impiegato che trova la sua ragione di vita riaffermando la sua piccola e misera supremazia in un uso distorto e patologico del ruolo pubblico.

Ma per noi c'è di più. Si pensi alla vicenda dei CSA. I Provveditorati, lo sappiamo, erano destinati a scomparire, sostituiti da agili centri di supporto e servizio alle scuole autonome.

E invece abbiamo assistito ad un lento ma inesorabile ritorno dei vecchi Uffici provinciali, sotto altre spoglie ma con la stessa, inalterata, volontà di controllare tutto, fino al più piccolo flusso di cassa, insomma di affermare una supremazia gerarchica che è ormai inesistente. Certo, è un preciso disegno politico quello che ha spinto verso questa direzione, ma non basta. Questo disegno si è perfettamente integrato con la difesa strenua dei piccoli poteri degli uffici periferici, che dimostrano la loro esistenza in vita attraverso la vessazione e l'accanimento. Come definire e spiegare altrimenti le duplici o triplici richieste di dati, i controlli contabili senza motivo e senza averne titolo, le ingerenze negli affari interni delle scuole.

O si pensi ai revisori dei conti. Sono figure fondamentali, di consulenza e supporto all'attività gestionale delle istituzioni scolastiche prima ancora che di controllo, ma il loro intervento è spesso fonte di fastidio o timore perché si traduce in ispezione occhiuta o in intromissione indebita, alla ricerca dell'inevitabile errore, talvolta innescando un gioco perverso con DS e DSGA per affermare la propria supremazia. Ancora una volta ne esce affermato il potere centralistico e ne esce sminuita l'autonomia delle scuole, con i propri organi di indirizzo a cui, fino a prova contraria, i revisori dei conti dovrebbero far riferimento e rispondere.

Le risorse

Anche la mancanza di risorse si traduce in molestia burocratica. Il tema è noto, tanto nelle sue dimensioni quantitative quanto nella sua matrice politica. Mi limito a due riflessioni:

- l'azzeramento dell'organico funzionale rappresenta la negazione totale della possibilità di progettazione didattica. Le istituzioni scolastiche autonome sono così private di uno strumento fondamentale per esercitare concretamente l'autonomia di ricerca e sperimentazione e per caratterizzare ed arricchire, conseguentemente, l'offerta formativa. Ciò che rimane, nel metodo prima ancora che nella sostanza, è ancora una volta la rigidità del vincolo esterno, che predetermina senza possibilità di mediazione e di flessibilità le scelte delle scuole. L'autonomia è così negata in partenza
- il taglio degli organici del personale ATA, le ridotte assunzioni in ruolo, il mancato rinnovo del turn over hanno ormai messo le segreterie in condizioni di difficile sopravvivenza, perché su di esse si sono contemporaneamente riversati compiti che prima erano svolti dall'Amministrazione centrale o periferica: pensiamo alle ricostruzioni di carriera, alle pratiche pensionistiche, alla gestione delle graduatorie

(più che una liberazione del lavoro si è trattato di una liberazione dal lavoro, da parte dell'Amministrazione centrale...). Ma pensiamo anche ai nuovi compiti amministrativi inevitabilmente legati all'attività di un Ente autonomo: contratti, bandi di gara, normativa sulla sicurezza, trattamenti dati personali, a volte gestione IVA ecc. Compiti di queste dimensioni, che sarebbero risultati gravosi per normali uffici di segreteria, si stanno rivelando insostenibili e paralizzanti per uffici ad organico incompleto, con un'alta percentuale di precariato e dunque di ricambio, uffici in cui le competenze specifiche, là dove esistevano, vanno scomparendo e non vengono sostituite. Non è più accettabile che lo svolgimento di funzioni di questo tipo si debba basare su un massiccio ricorso al lavoro straordinario e sulla buona volontà del personale, alla rincorsa affannosa delle continue scadenze. A tutto ciò si aggiungono gli anacronismi e il malfunzionamento di una macchina amministrativa che privilegia ancora pesantemente l'uso della carta rispetto al digitale (nonostante i proclami pubblicitari dei ministri di turno), o che quando decide di utilizzare nuove tecnologie segue logiche pittoresche, a volte torbide, ma che comunque nulla hanno a che fare con l'efficienza, fornisce alle scuole apparecchiature già obsolete e presto finite negli scantinati, impiega anni a costruire una rete degna di tal nome e con server adeguati alle necessità.

Il labirinto delle norme

Infine pesa sulle scuole il groviglio di norme stratificatesi negli anni.

Pesa, a volte, per la loro cattiva e insensata applicazione: si pensi ad una legge sacrosanta e di grande civiltà come la L. 626. In alcuni casi abbiamo assistito ad ispezioni più puntigliose nei corridoi delle scuole che sui ponteggi dei cantieri edili. E spesso si fa ancora fatica a districarsi tra i compiti del dirigente scolastico e quelli di Enti proprietari talvolta assenti o in costante ritardo nelle operazioni di messa a norma.

Pesa, ancor di più, il mancato coordinamento delle norme o la loro rispondenza a principi che nulla hanno a che fare con l'efficienza o l'efficacia del servizio. Si pensi, da una parte, ai conflitti di competenza creati dalla mancata riforma degli Organi Collegiali dopo l'attribuzione dell'autonomia e la definizione della dirigenza, che portano a duplicazione di decisioni o ad iter burocratici senza senso. Si pensi, dall'altra, alla gestione delle supplenze, codificata da un regolamento bizantino, tortuoso e solo falsamente garantista. Diciamolo: non è più possibile che l'attività delle nostre segreterie in alcuni periodi dell'anno sia risucchiata quasi interamente dalla ricerca dei supplenti, attraverso decine di

telefonate e telegrammi in tutta Italia, nel rispetto di una procedura che comunque non permette di sostituire tempestivamente il personale assente e dunque non garantisce nemmeno i diritti del personale precario. Su questo terreno mi sembra significativo che sia in corso un confronto tra i sindacati confederali e il Ministero per la revisione di alcuni meccanismi del regolamento stesso.

In conclusione: nonostante sette anni di presunta autonomia delle istituzioni scolastiche, le logiche interne (burocratiche in senso deteriore) dell'Amministrazione sembrano ancora prevalere su tutto, in una produzione estenuante di atti amministrativi che si avvitano su sé stessi e che spesso solo in sé stessi trovano la propria legittimazione.

Come si diceva in apertura, prevale in tutti gli operatori scolastici un senso di impotenza, di disagio se non di fastidio e frustrazione. Ma c'è di più: il mancato sviluppo dell'autonomia e la mancata "liberazione" delle energie professionali rischiano ormai di creare una crisi di rigetto. Quando l'autonomia non produce effetti perché è ingabbiata si perde il senso di molte operazioni. Il rischio allora è di vivere come inutilmente burocratici i momenti fondamentali come la programmazione collegiale, la misurazione degli esiti, la valutazione del sistema e la rendicontazione, di sentire come fastidioso tutto ciò che si oppone ad una concezione individualistica del lavoro scolastico, centrata sull'autosufficienza del singolo docente e sull'autoreferenzialità. Il rischio, insomma, è che la paralisi della vera autonomia dia spazio ad un vecchio vizio della cultura scolastica italiana, quello di chiamare "molestie burocratiche" tutto ciò che ha a che fare con la condivisione, con la progettazione, con la rendicontazione e la valutazione degli esiti del proprio lavoro. (Detto a margine, sono convinto che nelle recenti opposizioni alle prove standardizzate Invalsi ci sia anche questo. Non solo questo, certo, ma anche questo).

E' necessario e urgente quindi far ripartire il dibattito sull'autonomia per far ripartire la pratica dell'autonomia. L'applicazione vera del DPR 275 può essere lo strumento per liberare il lavoro scolastico. Ma su questo si soffermeranno le altre relazioni. Io vorrei concludere definendo in tre punti la scuola di cui abbiamo bisogno:

- **una scuola che possa funzionare**. Occorrono risorse e occorrono strutture di sostegno. Le scuole hanno bisogno di supporto organizzativo, amministrativo e legale. Non intendiamo rinunciare alle competenze assegnate alle scuole dal DPR 275. Ma senza strutture di sostegno e servizio le scuole soffocano. Un contributo può venire dalla formazione di reti, ma non basta. Occorrono strutture territoriali che sostengano alcune delle funzioni specialistiche che oggi fanno affondare le

segreterie e per le quali, come si è detto, vanno scomparendo le competenze. Il primo passo deve essere il recupero di centri territoriali di servizio e assistenza, comunque li si voglia chiamare, ed il conseguente dimagrimento dei CSA

- **una scuola che possa decidere.** Una scuola può essere autonoma nella misura in cui compie scelte ed attraverso queste si crea un'identità. Le scuole oggi possono prendere decisioni solo su questioni marginali, tanto sugli indirizzi quanto nella gestione. Tutte le nostre riflessioni sul ruolo del dirigente e sulla costituzione di staff di direzione alla prova dei fatti si riducono a ben poca cosa. Poter decidere significa prima di tutto essere liberati dai vincoli sull'utilizzo delle risorse finanziarie (una verifica dell'applicazione del D.I.44 e una sua revisione sono ormai improcrastinabili) e dai vincoli sull'utilizzo delle risorse umane (ricerca e sperimentazione richiedono un organico flessibile e funzionale).
- **una scuola che recuperi lo scopo e i principi ispiratori dell'autonomia.** Combattere le "molestie burocratiche" non significa pretendere di avere le mani libere per fare ciò che si vuole. Il lavoro scolastico liberato, da cui siamo partiti, deve essere il lavoro che sa leggere i bisogni del territorio, sa interagire con Stato e Regione, è orientato alla qualità del servizio e ne condivide gli obiettivi con gli utenti. E' il lavoro che supera nel concreto la logica dell'ossequio alle procedure e dell'autoreferenzialità della macchina amministrativa, attraverso il riconoscimento pieno dei propri compiti di rendicontazione sociale.

Insomma, liberare il lavoro va bene, ma per fare cosa? Dopo anni in cui ci siamo inevitabilmente occupati soprattutto di resistere, nel nuovo scenario che speriamo si stia aprendo io credo che sia questa la battaglia culturale da combattere. Credo sia il compito che in modo particolare i Dirigenti scolastici devono svolgere e che consegniamo alla discussione.