

Accordo governo-sindacati: promesse, problemi e scorciatoie da evitare

IlSussidiario.net - 25.04.2019 - Emanuele Contu

Scuola, accordo governo sindacati: Nella notte tra martedì e ieri i sindacati hanno siglato con Conte e Bussetti l'accordo su aumento stipendi e precariato

L'accordo tra governo e sindacati della scuola, che ha portato alla sospensione dello sciopero del 17 maggio, è senza dubbio una buona notizia. Si tratta tuttavia di una tregua e non della pace, forse neanche di un armistizio.

Restano innanzitutto da definire i contorni degli impegni assunti in prima persona dal presidente Conte, che ha parlato di assicurare ai docenti "un congruo aumento degli stipendi": c'è da chiarire il significato di quel termine, "congruo", e quantificare le risorse che dovranno essere individuate già nella prossima legge di bilancio per avvicinare, almeno in parte, le retribuzioni degli insegnanti italiani a quelle dei colleghi europei e garantire il recupero del potere d'acquisto perso negli ultimi anni. Tutti i governi degli ultimi dieci o quindici anni, d'altro canto, si sono concessi promesse simili: salvo poi disattenderle alla prova dei fatti. L'auspicio è che l'attuale esecutivo sappia passare dalle parole ai fatti.

In seconda battuta, i sindacati avrebbero ottenuto rassicurazioni circa l'unitarietà del sistema nazionale d'istruzione. Qui l'impressione è che ci sia mossi, consapevolmente, negli spazi concessi dall'ambiguità di alcune espressioni. Per il governo si è trattato, probabilmente, di affermare l'ovvio: il sistema *nazionale* d'istruzione non può che essere unitario, perché la definizione delle norme generali è costituzionalmente assegnata allo Stato. Per i sindacati è stata l'occasione di veder riconosciuta la propria opposizione [all'autonomia differenziata \(1\)](#) – in fase d'avvio in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna – riaffermando l'unitarietà di stato giuridico del personale, il valore nazionale dei contratti e del sistema di reclutamento e gestione dei docenti. Temi sui quali, è evidente, si dovrà aprire un confronto ampio se si vuol [fare dell'autonomia differenziata un'occasione di crescita e sviluppo \(2\)](#) per le scuole delle Regioni interessate.

L'ultimo e più sostanzioso punto dell'accordo, quello che più probabilmente troverà uno sbocco concreto nei prossimi mesi, riguarda la stabilizzazione dei docenti precari. Per i supplenti con almeno 36 mesi di servizio si è parlato di un concorso riservato senza prova selettiva e di altri e non meglio definiti percorsi abilitanti finalizzati all'immissione in ruolo.

E su questo ci sia consentito esprimere una preoccupazione, dal punto di vista del tecnico che di frequente è chiamato anche a verificare la competenza professionale di docenti che devono essere confermati in ruolo o che, in alcuni casi, sono già titolari di contratti a tempo indeterminato ma rivelano alla prova dei fatti gravi carenze.

Soprattutto nelle regioni del Nord e in alcune classi di concorso, ci troviamo di fronte a una significativa mancanza di docenti abilitati. In occasione delle immissioni in ruolo dell'estate 2018 sono rimaste scoperte 32mila cattedre, perché non vi erano candidati con i titoli necessari per accedere all'assunzione a tempo indeterminato. È quanto accade, solo per fare un esempio, con gli insegnanti di scuola primaria, con i docenti di sostegno o con alcune delle classi di concorso più numerose quali ad esempio quelle di matematica o di lettere alla scuola secondaria di primo grado.

Molte di queste cattedre vacanti sono attualmente coperte da supplenti che non hanno l'abilitazione all'insegnamento o, nel caso della scuola primaria, che devono ancora conseguire la laurea in scienze della formazione primaria. È una soluzione di ripiego: dato che le classi vanno comunque coperte, accettiamo il rischio di mettere in cattedra supplenti che, non avendo completato (o non avendo mai intrapreso) il proprio percorso di formazione come docenti, potrebbero non presentare quelle qualità – culturali e professionali – che dovrebbero caratterizzare ogni insegnante. La scarsa disponibilità di aspiranti docenti, in sostanza, ci sta

portando ad abbassare l'asticella e, in diversi frangenti, affidare classi a persone che non offrono le necessarie garanzie.

Fin qui, la necessità. Su cui pure occorre interrogarsi. Se abbiamo meno insegnanti di quelli che ci servono è perché abbiamo reso questa professione sempre meno attrattiva. Per troppo tempo ci siamo adagiati sulla retorica dell'insegnamento come vocazione, che va splendidamente a braccetto con l'idea che si possa insegnare restando sottopagati, senza avere prospettive di carriera, senza vedere riconosciuto il merito in termini di retribuzione. Dire che l'insegnamento è una vocazione, in fondo, è un modo per giustificare quanto non sarebbe giustificabile in altri ambiti professionali: orari opachi e diseguali (ci sono docenti che lavorano giusto il tempo delle lezioni e delle riunioni, altri che "per vocazione" anche il sabato e la domenica preparano lezioni, correggono verifiche, si aggiornano); trattamento indifferenziato dei migliori e dei peggiori; scarsa o nulla propensione alla verifica degli standard professionali, cosicché accedono al sospirato contratto a tempo indeterminato, accanto a persone di grande capacità e competenza, anche molti (sì, molti, lasciamo da parte l'ipocrisia) che hanno limitata cultura, poca voglia di lavorare, scarsa comprensione del ruolo.

Basti a dimostrare quanto si sia abbassata l'asticella il caso, arcinoto, delle antiche diplomate magistrali che – senza alcun obbligo di formarsi, aggiornarsi, verificarsi – si sono reinventate maestre dopo decenni (letteralmente) trascorsi a fare altro. Con il risultato di ritrovarsi a insegnare a cinquanta o sessant'anni senza mai averlo fatto prima, avendo ricordi vaghi di quanto appreso all'istituto magistrale in età adolescenziale: perché c'era posto, perché era un'occasione di impiego stabile e vista come non troppo impegnativa, perché magari i figli erano cresciuti e c'era più tempo libero. Affidereste la vostra salute a un sessantenne che, oltre tre decenni fa, si è laureato in medicina ma ha poi fatto per tutta la vita l'impiegato? Salireste sull'automobile guidata da una persona dotata sì di patente, ma una patente conseguita venticinque anni fa e poi messa nel cassetto? La risposta in entrambi i casi è, certamente, no. E allora ci si dovrebbe domandare perché, in Italia, sia in fondo normale affidare l'istruzione di bambini di sei o sette anni a insegnanti "patentati" venticinque anni fa che mai si erano cimentati nel delicato mestiere del maestro.

Il problema ora è non fare di necessità virtù. Ovvero: il fatto di aver bisogno di mettere in cattedra come supplenti persone non qualificate, non può portarci ad attivare l'ennesimo meccanismo sanatorio attraverso il quale, dopo aver insegnato per un determinato periodo, si acquisisce automaticamente il diritto a un contratto a tempo indeterminato senza che, nella sostanza, nessuno abbia mai verificato il possesso di competenze professionali imprescindibili. Questo, occorre dirlo senza infingimenti, è quanto prefigura l'accordo governo-sindacati: l'immissione in ruolo indiscriminata di docenti la cui competenza professionale, nei fatti, non verrà mai verificata.

Se si vuol fare il bene delle scuole italiane, non ci sono scorciatoie da imboccare. Si lavori per restituire prestigio alla professione di insegnante: trovando davvero le risorse per stipendi congrui; chiarendo una volta per tutte che l'orario di lavoro deve andare per tutti ben oltre le ore di classe e le riunioni, per includere il tempo della preparazione delle lezioni e dell'aggiornamento professionale; dotandosi di strumenti per distinguere il grano dal loglio, vincolando a formarsi quanti hanno lacune professionali e mettendo fuori dalle scuole quanti non hanno i minimi per lavorarvi. La scuola non può continuare a essere la più grande agenzia di collocamento del Paese: pena l'abbattimento degli esiti di apprendimento dei nostri studenti (già non particolarmente brillanti) e l'incancrenirsi della crisi etica e culturale che già, da più parti, ci assedia.

(1)

AUTONOMIA/ Fatti e misfatti di una riforma necessaria (ma da rifare)

15.03.2019- int. Roberto Bin

L'autonomia? Per farla basta la Costituzione, ma molto è da cambiare altrimenti la Corte costituzionale casserà tutto. E anche il Mef

"Il tavolo è politico", ripete Luca Zaia al Corriere della Sera. Un modo per dire che si potrebbe facilmente sbloccare tutto, se solo si volesse, e mandare in porto l'agognato federalismo. Il tavolo sarà anche politico ma Tria, Giorgetti e pure Bilardo della Ragioneria generale dello Stato hanno disertato le riunioni che contano, il sottosegretario agli Affari regionali Buffagni (M5s) continua a dire che l'autonomia non è una priorità e vien da credere che anche Di Maio la pensi così, se ieri in Basilicata ha ripetuto che "M5s è garante della coesione nazionale". Secondo Roberto Bin, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Ferrara e principale ispiratore del sito lacostituzione.info, l'autonomia differenziata ben fatta sarebbe un bene per il paese e quello che c'è scritto in Costituzione basterebbe a realizzarla. Fine dei problemi? Al contrario. "Se questa riforma va avanti così com'è – dice il costituzionalista – andrà sicuramente a sbattere contro il vaglio della Corte costituzionale e la bollinatura del Mef". La strada è lunga, ma si può rimediare.

Professore, la "secessione dei ricchi" spaccherà l'Italia?

Non vedo perché si debbano alimentare questi timori del tutto infondati e non si voglia considerare che già oggi l'Italia è spaccata, e non per la differente autonomia delle sue Regioni.

Però alcuni suoi colleghi costituzionalisti hanno firmato un manifesto in cui dicono che occorre "una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato". Serve una legge attuativa dell'art. 116 Cost.?

No. Quello che c'è scritto in Costituzione basta a guidare il processo. Va fatta una premessa: l'autonomia è per forza di cose legate alla differenziazione. Non dovremmo stupirci allora delle 5 Regioni speciali o del processo delineato dall'art. 116, ma che le 15 Regioni ordinarie siano tutte strette in un unico regime giuridico pur essendo profondamente diverse.

Forse non è superfluo chiederle: la differenziazione è necessaria?

Sì, se si vuole che le diverse realtà funzionino meglio di adesso. La Regione con al proprio interno una città come Milano è diversa da quella che ha dentro Potenza o Ancona. Se uno non ha capito questo, non ha capito nulla del significato dell'autonomia.

A chi lo dice?

Anche ai governatori che si sono associati alla richiesta di autonomia delle Regioni del Nord chiedendo le medesime competenze, o facendo semplicemente il copincola dei preliminari di intesa. Ma anche a quelli delle Regioni del Nord che non sempre hanno posto al centro delle loro richieste le particolarità della propria regione. Si può trascurare che cosa rappresenta Milano per la Regione Lombardia?

Sì alle differenze, dunque. E il principio di uguaglianza?

Situazioni uguali vanno trattate in modo uguale, ma situazioni diverse vanno trattate in modo diverso. Se la Lombardia non è il Molise entrambe devono avere regimi diversi. Dunque un percorso di differenziazione dev'essere salutato come opportuno e necessario. E' una delle poche cose intelligenti del nuovo Titolo V.

Ricapitoliamo. Per l'intesa Stato-Regione basta l'articolo 116.

Sì. Non è un'invenzione di Zaia, Maroni e Bonaccini. Basta che la Regione, con il consenso degli enti locali coinvolti, raggiunga l'intesa con il Governo. Poi tocca al Parlamento, che ha la facoltà di approvare l'intesa con una legge votata a maggioranza assoluta.

Non c'è, come dicono gli stessi costituzionalisti firmatari, un "rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento, luogo di tutela degli interessi nazionali"?

No, anche questa è una sciocchezza, perché se l'intesa al Parlamento non piace, le Camere possono costringere il Governo a cambiarla. Quando Craxi fece il nuovo concordato con il Vaticano, il Parlamento con un ordine del giorno impegnò il Governo a rinegoziare una clausola dell'accordo. Il Concordato dell'84 è meno importante di un'intesa Stato-Regione? Il vero problema è il triste stato in cui versa il nostro Parlamento, sempre meno capace di essere il controllore del Governo, come dovrebbe. Ma questa è un'altra storia, molto preoccupante, che va ben al di là della questione dell'autonomia differenziata.

Quello che ha spaventato molti sembra dipendere dal fatto che la richiesta di autonomia da parte di alcune Regioni è arrivata dopo i referendum del 2017.

E' possibile. Va detto che quei referendum erano perfettamente inutili, soldi buttati. Lo dimostra il fatto che l'Emilia-Romagna ha intrapreso lo stesso percorso di Lombardia e Veneto senza bisogno di alcun referendum: bastava la richiesta del governatore. Quella di Maroni e Zaia è stata solo un'esibizione politica anche piuttosto rozza.

Eppure, anche secondo lei la riforma presenta dei problemi. Vuole dirci dove stanno?

Le Regioni hanno seguito il modello con cui lo Stato ha in passato trasferito loro le funzioni: il Governo ha incaricato le sue burocrazie ministeriali di individuare nelle proprie competenze quelle che si potevano concedere alle Regioni. Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ordinarie nel 1971, nel 1977 e nel 1998 con i decreti Bassanini è stato fatto in questo modo. Il problema è che Zaia, Maroni e Bonaccini hanno fatto lo stesso a parti invertite, delegando ai propri uffici di individuare le funzioni amministrative da richiedere. Sta davvero in questo l'autonomia regionale da potenziare?

Che cosa avrebbero dovuto fare?

Pensare a che cosa vorrebbero fare in termini di politiche pubbliche per potenziare il ruolo complessivo e politico della propria Regione. Invece, affidare il compito di ridisegnare l'autonomia alle burocrazie regionali vuol dire delegarlo a chi non ha e non può avere nessuna visione politica, se non quella di rivendicare piccole e in alcuni casi pericolosissime funzioni amministrative.

A quali competenze si riferisce?

In una versione degli accordi, che ora mi sembra superata, il Veneto chiedeva competenze in materia di ambiente e beni culturali che miravano a escludere l'intervento del ministero o delle sovrintendenze a tutela di interessi generali di tutela; oppure avrebbe voluto poter attivare nuovi corsi di laurea nei suoi atenei o creare un proprio meccanismo "regionale" di valutazione della ricerca scientifica; ed anche la Lombardia voleva riservarsi le competenze in materia di valutazione dell'impatto ambientale delle opere pubbliche.

Con quali conseguenze?

Regionalizzare le funzioni di controllo dell'ambiente e del patrimonio artistico e naturale presenta rischi evidenti. Non mi sembra sia un passo che si possa compiere senza un'approfondita riflessione sul significato e le esigenze di tutela del patrimonio nazionale. Su questo va bloccata la strada a qualsiasi spregiudicatezza.

Anche per lei però l'autonomia non è un male: dipende da come si realizza.

Certamente. L'intesa preliminare raggiunta alla fine di febbraio con Lombardia, Veneto ed Emilia non entra a specificare che cosa trasferisce lo Stato alla Regione: si parla soltanto di 23 o 20 o 16 materie in cui si riconosce alla Regione maggiori competenze legislative, ma senza dire quali.

E chi dovrebbe dirlo?

L'ipotesi è quella di una commissione paritetica, una per ogni Regione, composta da membri dello Stato e membri delle Regioni, sulla falsariga delle commissioni paritetiche istituite per le Regioni speciali. Avrebbero il compito di dire quali sono i contenuti del trasferimento e quali sono le misure finanziarie conseguenti.

E non è la strada giusta?

E' sbagliatissima, perché il conferimento di poteri e soldi alle Regioni avverrebbe con un decreto del presidente del Consiglio dei ministri. Che non è nemmeno un atto normativo, però conferirebbe alle Regioni il potere di determinare con legge regionale quali leggi dello Stato vengono disapplicate. In pratica, si affida a una Regione di stabilire quale autonomia vuole. Questo sì che è un vulnus al nostro sistema costituzionale. Si sostituirebbe il quadro attuale delle funzioni regionali fissato in Costituzione con un assetto indefinito e che verrebbe completato con atti "politici" elaborati lontano dal dibattito pubblico e dal controllo parlamentare.

Che prospettive ha questa operazione, se non viene corretta?

Il Parlamento può ancora bloccare tutto. Se invece la riforma va avanti, andrà sicuramente a sbattere contro due ostacoli credo insuperabili: il vaglio della Corte costituzionale, che censurerà le evidenti incompatibilità con la Costituzione, e la "bollinatura" del Mef per la questione delle risorse finanziarie. Per ora è difficile fare previsioni, perché il confronto è ancora limitato al piano politico e l'intesa non è ancora stata completata.

Quali sarebbe la sorte delle differenze tra Nord e Sud qualora il federalismo fosse correttamente applicato? Se una Regione ricca si tenesse il gettito Irpef, i suoi servizi sarebbero più efficienti, a discapito delle altre.

Ma è quello che accade adesso, senza federalismo. Prenda il turismo sanitario: non dipende dal fatto che le regioni del Nord siano più ricche, ma dalla qualità del servizio offerto; e a decretare l'insufficienza delle strutture del Sud sono proprio i cittadini, che venendo a curarsi al Nord "votano con i piedi", come si dice in America. Se tra Nord e Sud c'è una differenza equivalente a tre anni in termini di aspettativa di vita, è perché il Sud da sempre mostra in genere capacità amministrative più scarse e lo Stato in presenza di un disservizio, dal malfunzionamento amministrativo alla morte in sala operatoria, non fa il suo dovere, che è quello di garantire l'eguaglianza dei diritti. Tutto questo non è colpa di un federalismo che non c'è, ma di una cattiva attuazione dell'attuale Costituzione.

Lei da tutto questo quali conclusioni trae?

Quella che non si dice: la contropartita politica e tecnica di ogni possibile autonomia differenziata è il buon funzionamento degli apparati burocratici dello Stato. Chi ne parla? Nessuno, non sembra un argomento importante. Nello stesso tempo com'è possibile che la Lombardia non chieda competenze specifiche per Milano? E' una situazione che basterebbe da sola a giustificare un'intesa Stato-Regione del tutto peculiare. Non per una volontà "secessionista", ma per rispettare la peculiarità di Milano, che non è un "capoluogo regionale", ma una delle capitali mondiali.

In molti temono che la diseguaglianza si produca se non si mantiene una redistribuzione operata dal centro.

Un'obiezione senza fondamento. Anzitutto perché essa continuerebbe ad essere operata: trattenere l'Irpef nel territorio è uno slogan che piace a Zaia, ma non ha molto senso e nessuna prospettiva. E poi qualcosa è già successo. Nessuno sa che in Italia ci sono alcune Regioni che non entrano in molte voci del Piano sanitario nazionale. Quando la crisi finanziaria portò il governo Berlusconi a tagliare i fondi, Trento, Bolzano e il Friuli-Venezia Giulia proposero allo Stato di non subire tagli ma di accollarsi i costi di alcuni servizi, dall'università (Trento) alla sanità (Trento, Bolzano e il FVG). Nessuno se n'è accorto, ma in quelle Regioni i servizi funzionano perfettamente, i conti sono in regola e non è cambiato l'equilibrio tra Nord e Sud. Né questo ha danneggiato le Regioni del Sud, che continuano a ricevere i soldi come prima.

E a gestirli male.

Infatti. E' questione di capacità amministrativa, ma anche di capacità democratica. E' un grande problema, forse non solo al Sud.

Che cosa intende?

Per fare bene il federalismo basterebbe un governo dotato di una prospettiva attenta al disegno costituzionale: che non si fissi sul costo delle cose, dalla siringa al defibrillatore. Di

questi dati ce ne facciamo poco, abbiamo bisogno di sapere invece dove ci si cura e dove si muore e perché. Senza analisi comparative che devono produrre dati precisi e aggiornati, senza di cui non ci possono essere decisioni conseguenti. I costi standard di cui si parla da anni non bastano: il costo delle siringhe non dice niente a nessuno se non si è in grado di sapere se le siringhe acquistate servono a guarire o a uccidere le persone.

Insomma, concludendo: non è incostituzionale la strada intrapresa dal Governo per fare l'autonomia, ma il modo in cui si è deciso di percorrerla; è così? Quali sono i suoi suggerimenti?

Il processo da avviare dovrebbe partire da una riflessione di ciascuna Regione su quali siano le politiche che si vorrebbero sviluppare, perché attengono alla specificità del territorio amministrato, e quali sono gli ostacoli che impediscono di avviarle. Si scoprirà che non sono solo le limitazioni finanziarie o le funzioni amministrative trattenute dallo Stato ad impedirle, ma l'uniformità imposta dalle leggi e leggi statali e dall'arcigno controllo delle burocrazie ministeriali. Quello è lo spazio da aprire e da riempire con leggi regionali, magari contrattate con lo Stato, magari improntate alla sperimentazione di nuove soluzioni normative. E contemporaneamente bisognerebbe convertire le burocrazie ministeriali, oggi dedite a controlli formali e a riscontri finanziari che guardano tutti alla carta e non alla realtà e alla misurazione dei risultati. (Federico Ferrau)

(2)

SCUOLA/ Autonomia differenziata e istruzione: 4 proposte per cambiare tutto

24.04.2019 - Emanuele Contu

4 proposte per far sì che l'autonomia differenziata, allo studio del governo, possa dare luogo ad un vero cambiamento nella scuola, realizzando per davvero l'autonomia scolastica

L'autonomia degli istituti scolastici, come noto, è stata introdotta nell'ordinamento italiano con art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59: un articolo scritto direttamente dall'allora ministro dell'Istruzione, Luigi Berlinguer, che volle così incastonare l'autonomia delle scuole nel quadro ampio del sistema di autonomie sussidiarie disegnato dalla prima legge Bassanini. L'autonomia delle scuole era così riconosciuta (e non concessa) dallo Stato contestualmente alle altre autonomie cui si intendeva dare respiro. Il messaggio era chiaro: le diverse autonomie avevano la medesima dignità e il trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni e agli enti locali non doveva tradursi in nuove forme di centralismo localizzato, ma essere parte di un più ampio respiro in cui le autonomie – tanto quelle emanate dalla Repubblica, quanto quelle che erano espressione diretta della società – si collocavano nelle loro diverse funzioni su un piano di eguale dignità, in un'ottica pienamente sussidiaria.

In quel quadro è oggi da leggere il processo di autonomia differenziata avviato dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: si tratta infatti di un processo previsto dal comma terzo dell'art. 116 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha recepito nella Carta gli elementi di decentramento, autonomia e sussidiarietà già presenti nelle leggi Bassanini.

Non si può quindi guardare all'ampliamento dei poteri regionali come a una semplice riproposizione delle prerogative e dei modi dello Stato di gestire la cosa pubblica. Né per altro può bastare sostenere che le cose andranno meglio semplicemente perché le Regioni sapranno gestire meglio – ovvero con più efficacia ed efficienza – i compiti prima di competenza statale. Occorre invece che la rafforzata autonomia regionale si collochi nel quadro ampio di una rinnovata stagione di autonomie: un'occasione per dare gambe e spazio al processo di responsabilità diffusa e sussidiarietà per cui non spetta al centro fare quanto può essere pienamente compiuto dalla periferia, né allo Stato, alla Regione o agli enti locali quanto la società può concretizzare come piena soddisfazione di tutti i portatori d'interessi.

Cosa fare dell'autonomia rafforzata in materia di istruzione e formazione? Possiamo immaginare che – **come da altri ipotizzato (3)** – il ragionare su scala regionale possa promuovere processi virtuosi di innovazione, coinvolgendo in maniera costruttiva associazioni professionali e parti sociali, in una logica di mediazione alta?

Proviamo ad avanzare quattro proposte, una piattaforma che tenga al centro del ragionamento l'innalzamento della qualità dell'offerta formativa sul territorio, il rafforzamento dell'autonomia delle scuole e, di pari passo, lo sviluppo di un'effettiva parità tra scuole statali/regionali e scuole gestite da enti locali e privati che decidano di restare in pieno nel sistema pubblico.

Prima proposta: assegnare alle scuole il compito di individuare i propri docenti in entrata, attraverso un meccanismo simile a quello della chiamata per competenze già introdotto, timidamente, con la legge sulla "Buona Scuola" e poi annullato dall'attuale governo. Si dovrebbe garantire ai docenti già in ruolo presso una scuola la permanenza nell'attuale sede di servizio, assicurando così un'introduzione graduale del nuovo sistema che sarebbe adottato solo per i nuovi insegnanti e per quanti decidessero di mutare di sede su base volontaria.

Parallelamente, ed è la **seconda proposta**, le Regioni dovrebbero favorire l'attivazione di percorsi di formazione per docenti della scuola secondaria che permettano il conseguimento di una specializzazione con valore abilitante, necessaria per essere chiamati a ricoprire posti stabili (quindi non semplici supplenze) nelle scuole sulla base del proprio curriculum. A

differenza di quanto fin qui realizzato in Italia, questi percorsi dovrebbero non essere tutti uniformi, ma rivolgersi a differenti categorie di aspiranti insegnanti per favorire, ad esempio, l'accesso all'insegnamento di chi in una prima fase della sua vita lavorativa ha preferito dedicarsi ad altre professioni.

Terza proposta: dare spazio a molteplici forme di autonomia scolastica rafforzata, adottando un modello simile a quello delle *charter schools (4)* che trova ampio spazio ad esempio nel Regno Unito, in Portogallo o negli Stati Uniti. Si tratta in sostanza di consentire alle scuole che ne faranno richiesta e che – sulla base di una valutazione esterna – presenteranno determinate caratteristiche di mantenere i finanziamenti pubblici, ma dotandosi di una più ampia autonomia gestionale, fino a consentire una riorganizzazione degli strumenti di governance e un ampio margine nella definizione dei curricula, all'interno del perimetro definito dagli ordinamenti nazionali dei percorsi di istruzione. Nel sistema charter dovrebbero poter entrare, senza distinzioni, anche le scuole gestite da enti locali e privati, che accedrebbero in questo modo a finanziamenti analoghi a quelli fin qui riservati alle scuole statali: una scelta di piena integrazione tra scuole pubbliche che favorirebbe la libertà di scelta delle famiglie, venendo meno in accesso la barriera rappresentata dalla retta.

Quarta e ultima proposta: rafforzare il sistema di valutazione delle scuole, potenziando con risorse regionali il modello costruito da Invalsi a livello nazionale, che sta dando prova di buona affidabilità. L'obiettivo sarebbe generalizzarne l'applicazione per garantire in breve tempo la valutazione di tutte le scuole pubbliche – quindi statali/regionali e paritarie – nell'arco di un triennio. Non parliamo qui di un sistema regionale di valutazione, sia chiaro, bensì di un rafforzamento regionale del sistema nazionale di valutazione, lasciando la titolarità delle operazioni in campo a Invalsi come attualmente avviene. Il sistema di valutazione potenziato dovrebbe consentire di seguire più da vicino il percorso di miglioramento delle scuole che otterranno valutazioni più basse (anche su questo esistono esperienze virtuose realizzate a suo tempo con le sperimentazioni nazionali VSQ e Vales) e di verificare il possesso e il mantenimento dei requisiti delle scuole che opereranno per il sistema charter, per le quali la valutazione potrà almeno in fase iniziale essere effettuata con maggiore frequenza, ad esempio su base biennale.

Immaginare che il regionalismo rafforzato si risolva solo in un'ipotetica migliore gestione dell'ordinaria amministrazione sarebbe rassegnarsi al topolino partorito dalla montagna. Ci sono gli spazi per non accontentarsi a fare un po' meglio e decidere di percorrere invece strade in gran parte nuove per l'Italia, ma già ampiamente sperimentate nel resto d'Europa: sarebbe un peccato non provarci.

(3)

Autonomia rafforzata: si può fare?

28 marzo 2019 9 Minutes

Nove regioni hanno avviato un percorso per la cosiddetta autonomia rafforzata. Tre hanno già firmato un accordo con il governo Gentiloni e sono quelle di cui si parla (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), altre sei hanno avviato un analogo iter, ma sono ancora ai nastri di partenza (Liguria, Piemonte, Toscana, Marche, Umbria e Campania). Come ha fatto notare il Ministro Stefani, audita in Commissione a fine febbraio: "Questa larga convergenza da parte delle regioni, testimonia l'avvio di una nuova pagina del regionalismo del nostro paese; una ripresa d'iniziativa che pone al centro i territori, le loro esigenze, rimettendo le regioni al centro dell'agenda politica". Propongo allora un metodo: procedere con un ragionamento per step successivi. Prima domanda: pensiamo che "rimettere le regioni al centro dell'agenda" sia utile a tutto il paese? Seconda domanda: pensiamo che questo possa avvenire attraverso lo strumento previsto dalla Costituzione (art. 116, terzo comma)? Terza domanda: pensiamo che le intese che si stanno delineando tra lo Stato e le tre regioni siano equilibrate e rispettose non solo del dettato costituzionale, ma anche di principi politicamente condivisibili?

La prima domanda è quella alla quale per me è più difficile rispondere. Perché la mia storia personale e professionale mi ha portato a interiorizzare profondamente la nota massima "l'Italia è lunga"; mi sono quindi chiarissimi due rischi: quello di una sperequazione tra zone "ricche" e zone "povere" del paese e quello di veder nascere un nuovo centralismo regionale. I sindacati della scuola ad esempio esprimono una posizione decisamente contraria e in particolare denunciano il rischio di una frammentazione del sistema scolastico, che lo renderebbe inadeguato a garantire pari diritti e successo formativo. Ma a ben vedere la sperequazione è già oltre ogni limite di guardia, nonostante il centralismo che caratterizza il nostro sistema di istruzione; centralismo che l'autonomia scolastica introdotta nel 1999 non ha sostanzialmente scalfito, anzi. L'attuale sistema è frammentato e non riesce a garantire pari diritti e successo formativo per tutti: lo dimostrano i dati sulla varianza dei risultati a livello regionale delle indagini INVALSI, quelli delle rilevazioni OCSE-PISA, e soprattutto la drammaticità della dispersione scolastica. Tra le cause di questa situazione qualcuno potrebbe annoverare la carenza di investimenti, ma siamo sicuri che sia esattamente così? Quali sono stati i risultati in questi anni degli ingenti investimenti per i PON e i POR, finalizzati al contrasto della dispersione o all'edilizia scolastica? O, ancora, si chiede giustamente più tempo pieno o più asili nelle regioni dove è pressoché assente: con l'autonomia differenziata di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, cosa impedirebbe allo Stato di aumentare il tempo pieno in Calabria o in Puglia? Se non lo ha fatto fino ad oggi, le ragioni sono altre e non sempre attengono alla volontà o alla capacità politica, ma sono ben più radicate e profonde e quelle bisognerebbe rimuovere. Invece mi preoccupa molto, ma ci torno in conclusione, l'altro rischio, quello che possa nascere un centralismo regionale.

La risposta alla seconda domanda è la più semplice: lo strumento previsto dal 116 è senza ombra di dubbio quello più adeguato. Innanzi tutto perché ha ricevuto un duplice avallo popolare: dopo i 10,5 milioni di Sì del 2001 al referendum confermativo, nel 2016 è stata bocciata con quasi 20 milioni di No una proposta di revisione del Titolo V in senso oggettivamente più "centralista" (nessuna materia di legislazione concorrente, meno materie interessate e più vincoli per la procedura di autonomia rafforzata). Peraltro i No hanno raggiunto le percentuali più alte proprio nelle regioni meridionali, sfiorando se non superando il 70%. E secondo il più classico dei contrappassi, molti di coloro che criticano la procedura in corso nel 2016 erano in prima fila per difendere l'assetto costituzionale che la sta rendendo possibile; qualcuno pare abbia perfino brindato al salvataggio della "Costituzione più bella del mondo". Come sappiamo, l'articolo 116 prevede la possibilità per le regioni di vedersi attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie [di legislazione concorrente] e [tre] materie [di legislazione esclusiva]". E come avviene questa attribuzione di poteri? Avviene "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119", in particolare per quel che concerne il fondo perequativo per le zone con meno capacità fiscale e il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; inoltre è potestà statale determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Dunque le garanzie costituzionali per impedire la "secessione dei ricchi" ci sono e le intese non possono ignorarle.

E questo ci porta alla **terza e ultima domanda**: il giudizio sulle intese per come sono. Onestà intellettuale vorrebbe che chi si esercita in una risposta a questa domanda, lo facesse rispondendo prima alle altre due. Non certo perché chi pensa che il rafforzamento del ruolo delle regioni e/o la formulazione attuale del Titolo V siano un errore non ha diritto di critica. Non possono però essere quelli gli argomenti contro "queste" intese, visto che lo sarebbero per "qualsiasi" intesa. Che giudizio dare invece su queste intese? Due premesse: la prima è che al momento abbiamo a disposizione solo bozze e quindi ogni giudizio definitivo andrà rimandato a quando leggeremo i testi finali; la seconda è che mentre possiamo considerare sostanzialmente identiche le richieste di Lombardia e Veneto (differiscono solo per le materie oggetto dell'intesa, rispettivamente 20 e 23), non si può dire lo stesso dell'Emilia-Romagna, non tanto per le materie (sono "solo" 16), quanto per i riferimenti, presenti solo in detta intesa, all'unità giuridica ed economica e al 117, c.2 Cost., con particolare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni.

Quando se ne saprà un po' di più?

Al momento l'ultima scadenza fissata dal Governo, quella del 15 febbraio, è stata scavallata con Conte che ha chiesto "un supplemento di riflessione", Di Maio che butta acqua sul fuoco e Salvini che nelle interviste accelera, ma in Consiglio dei Ministri o nei vertici di maggioranza non forza la mano. Il continuo rinvio è un segno evidente di una fibrillazione all'interno della maggioranza di governo, probabilmente superiore a quella che si è avuta sulla TAV. In un paese normale si userebbero questi "tempi supplementari" per capire meglio, approfondire, eventualmente aiutare il governo e le regioni a ponderare correttamente l'intervento. In Italia invece lo stiamo per lo più dedicando alla propaganda: il dibattito ha preso una piega tutta ideologica e per la contesa le parti hanno scelto un unico terreno, quello delle risorse. I contrari urlano alla "secessione dei ricchi", con tanto di hashtag #SpaccalItalia, mentre la Lega fino ad ora ha lasciato fare, avendo tutto l'interesse ad accreditare la tesi che si sta battendo per trattenere nelle regioni di residenza le tasse dei loro elettori, il cosiddetto "residuo fiscale". Entrambe le tifoserie, per usare l'efficace ironia del Presidente Chiamparino, fanno come quei monaci che per poter mangiare il maiale nel giorno di vigilia lo battezzavano pesce.

Fuori dalla propaganda, in cosa consiste il nodo dei costi? Se assegno la competenza su alcune materie alle regioni, devo dare loro anche le risorse finanziarie, strumentali, umane per poterla esercitare. Quello che deve essere definito è quindi quale criterio verrà utilizzato per determinare quante risorse assegnare ad ogni regione. I criteri possibili sono tre: la spesa storica, le tasse pagate sul territorio e i fabbisogni. Quello più gradito al MEF è -per ovvie ragioni- la spesa storica, criterio certamente compatibile con il dettato costituzionale, nonché certamente di immediata applicazione, ma anche con alcune controindicazioni che vedremo; quello su cui ha suonato la grancassa in particolare il Veneto è il criterio fiscale, che però agli occhi del profano appare di dubbia costituzionalità e più in generale per nulla condivisibile; l'unico costituzionalmente ineccepibile, ma anche politicamente condivisibile, è quello dei fabbisogni, criterio più rispettoso dei diritti dei cittadini, nonché dei principi di equità e solidarietà.

Personalmente ho sempre considerato di buon senso determinare le risorse finanziarie in prima istanza utilizzando la spesa storica, ma a regime resta solo il criterio dei fabbisogni. Dal punto di vista della cronaca politica, resta invece in capo a chi ha sbandierato il criterio fiscale come possibile evoluzione, la responsabilità di aver avvitato il dibattito attorno a un tema non solo irricevibile perché contrario a principi inaccettabili, ma anche suicida se si ha a cuore l'autonomia e non la volontà di lucrare un po' di facile consenso nelle regioni del Nord: insistere con il residuo fiscale avrebbe portato ad affossare il provvedimento in aula (serve la maggioranza assoluta e i voti di Lega e FI non bastano), o comunque alla Consulta. Nelle ultime settimane sembra però che gli esponenti della Lega politicamente più avveduti abbiano capito che il tempo della propaganda sta scadendo, pena il rischio di far finire l'autonomia su un binario morto dal quale difficilmente tornerebbe indietro. Il Presidente Zaia ha scritto due lettere aperte ai cittadini del sud per tranquillizzarli e -con la scaltrezza che lo caratterizza-

invitarli a combattere la stessa battaglia. Ed è di fine febbraio la scelta del Ministro Stefani di pubblicare parzialmente le bozze e ufficializzare in Commissione la direzione intrapresa, che è esattamente quella di buon senso: "Allo stato attuale -ha affermato- si è condiviso che le risorse finanziarie saranno determinate in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato per l'esercizio della funzione presa in esame e che le stesse risorse, entro un anno dall'emanazione dei DPCM attuativi, dovranno essere rideterminate, a regime, in termini di fabbisogni standard". A definirli sarà una Commissione dove tutte le regioni (non solo le tre che firmeranno l'intesa) saranno rappresentate. Si darà così completa attuazione, dopo 10 anni (dieci!) al D.lgs. 42/2009 (quello sul cosiddetto federalismo fiscale) che li ha introdotti; verrà abbandonata la spesa storica, che tutti considerano non adeguata. Tutti: sul punto concordano infatti sia le regioni interessate, che -per esempio- la SVIMEZ (tra le realtà più contrarie all'autonomia) che in numerosi studi ha dimostrato come la spesa storica danneggia il Sud. Se il processo di autonomia rafforzata servisse anche solo a introdurre finalmente una definizione condivisa dei fabbisogni standard, sarebbe quindi con ogni evidenza un risultato importante anche per le regioni non coinvolte direttamente.

In conclusione, azzardo qualche considerazione politica. Se il processo che porterà ad incrementare i livelli di autonomia di alcune regioni è, con alcuni paletti, auspicabile, se il percorso avviato da Gentiloni e portato avanti da Conte è l'unico in grado di dare garanzie a tutti, che senso ha opporsi in modo pregiudiziale, che senso ha paventare secessioni, diramare appelli allarmistici? Sarebbe più opportuno a mio avviso farsi promotori di una posizione chiara e rivendicativa su alcuni punti qualificanti. Ne propongo tre.

Uno riguarda le risorse: le bozze di intesa prevedono che se non vengono adottati i fabbisogni standard entro tre anni, l'ammontare delle risorse assegnate non può essere inferiore alla spesa media pro capite sul territorio nazionale. Un salto drastico da un criterio all'altro non solo non sarebbe accettabile politicamente, ma nemmeno gestibile concretamente. Una buona battaglia sarebbe quindi quella di chiedere che da un lato si preveda che tale passaggio avvenga gradualmente, dall'altro che si introduca una sorta di "clausola di salvaguardia" per le regioni non interessate, ovvero esplicitare che nessuna di esse possa ricevere meno di quanto riceve oggi in termini di spesa storica. Analogamente, si potrebbe anche insistere perché i riferimenti che ha fatto aggiungere l'Emilia-Romagna siano presenti in tutte le intese.

Un altro punto attiene alle materie che diventerebbero di competenza regionale; c'è l'opportunità di promuovere una riflessione approfondita di tutti i soggetti coinvolti su come cogliere l'occasione dell'autonomia regionale per superare alcuni limiti del passato. Questo è particolarmente vero per la sanità o per l'istruzione, visto che interessano una platea molto ampia. Prendiamo ad esempio l'istruzione, che è indubbiamente la materia più significativa, sia per popolazione coinvolta (gli alunni delle scuole pubbliche, statali e non statali, sono circa 8,7 milioni), sia per dipendenti interessati (circa 1 milione di persone, tra dirigenti, personale docente, non docente e amministrativo). Penso a temi cruciali per la qualità del sistema: il supporto alle scuole autonome, la carriera dei docenti, le modalità di formazione iniziale e immissione in ruolo, il rapporto con il lavoro, per citare i più controversi. Temi che sono stati oggetto negli ultimi venti anni di tentativi di riforma di ogni colore politico, che sono usciti ridimensionati anche dalla necessità di mediare spesso al ribasso con stakeholders con interessi complementari, se non contrastanti. Salvaguardata l'unitarietà del sistema e la possibilità per tutti i cittadini di accedere alle stesse "prestazioni", la scala regionale a parere di chi scrive aiuterebbe l'innovazione e la sperimentazione, coinvolgerebbe di più e meglio parti sociali e associazionismo professionale, porterebbe quindi a mediazioni per una volta alte. Parliamo della più vasta élite intellettuale di questo paese, possibile che riesca a trovare una comune linea d'azione solo in appelli generici e sempre e comunque contro qualcosa? Senza rispolverare richiami fuori tempo alla egemonia gramsciana, guidare il paese verso obiettivi più ambiziosi sarebbe il compito delle classi dirigenti.

Il terzo punto qualificante per una battaglia a viso aperto sull'autonomia rafforzata è quello per contrastare una possibile deriva, che renderebbe inutile il processo in atto: trasformare tutto in un nuovo centralismo regionale. Il rischio è forte soprattutto perché sono pochi gli strumenti a disposizione per contrastarlo. Al momento l'unica personalità politica che ha posto il tema in

modo costruttivo è il Sindaco di Milano, Sala. Lo ha fatto ponendo una questione totalmente assente nel dibattito attuale: il ruolo dei Comuni e in particolare delle Città Metropolitane. Serve una sponda, se non nel paese, almeno in Parlamento perché il ruolo delle Città non venga travolto dal processo in corso.

A partire da questi tre nodi, vedo uno spazio politico enorme per chi volesse giocare un ruolo nella vicenda, senza lasciare il campo alle posizioni più radicali e allo scontro tra tifoserie. Nel paese e in Parlamento, dove per fortuna sembra che il governo abbia abbandonato la pretesa di portare un pacchetto prendere o lasciare, preparato altrove. Il ministro ha infatti detto chiaramente che il tema è di individuare "con quale modalità possa essere coinvolto il Parlamento nella formazione dell'atto, e prima che lo stesso sia sottoposto all'intesa, in modo da garantire una partecipazione consapevole e responsabile delle assemblee legislative".

Questo articolo è comparso per la prima volta sul **numero 3/2019 di Mondoperaio**

(4)

SCUOLA/ Abilitazione e tirocinio, congeliamo tutto e guardiamo al Regno Unito
24.09.2018 - Francesco Magni

Tutto l'impianto della formazione iniziale e del reclutamento docenti è destinato a non funzionare e ad alimentare il caos. Si deve cambiare strada. FRANCESCO MAGNI

C'è dibattito sulla formazione iniziale e sul reclutamento degli insegnanti della scuola secondaria. Non è da oggi. Mi permetto comunque di intervenire a partire da due semplici considerazioni, sulle quali sarebbe utile tutti riflettere e magari convenire prima di ampliare e approfondire un tema che va affrontato con accortezza ma anche con coraggio.

La prima riguarda l'irragionevolezza di un sistema di formazione iniziale dei docenti che strutturalmente, nella migliore delle ipotesi – laddove dovesse essere attuata una norma che esiste (cosiddetta "Buona Scuola"), ma non è ancora operativa – non permette l'ingresso in ruolo in una cattedra statale prima dei 30 anni. Che lo ricordi anche il ministro (Corriere della Sera del 31 agosto scorso) più per giustificare il "cul de sac" in cui la giurisprudenza amministrativa ha cacciato la politica, piuttosto che per annunciare un deciso cambio di passo legislativo, non modifica il fatto che oggi si entra di ruolo anche dopo i 43 anni e dopo le ultime immissioni decise dallo stesso ministro del governo attuale talvolta addirittura oltre i 53 anni!

La seconda questione riguarda la formazione. Semplificando le posizioni fin qui emerse su questo giornale si potrebbe così riassumere: il ministro Bussetti, premuto dal Consiglio di Stato, vuole che dopo la laurea ci sia il concorso: che diamine, tutta la legislazione precedente è da buttare; il Pd difende invece ovviamente quanto previsto dalla legge 107/2015 D.Lgs 59/2017; in mezzo quanti vogliono restituire la formazione e il reclutamento all'autonomia delle istituzioni scolastiche e alla libera volontà contrattuale dei singoli docenti. Viste le diversità di opinioni e opzioni, anche sul tema della formazione (iniziale ma poi in servizio) occorre trovare un minimo comune denominatore, che può essere così brevemente descritto: nell'epoca del life long learning, non solo ci si dovrà formare sempre più anche dopo la laurea, ma anche durante lo stesso percorso di studi universitari gli studenti dovrebbero essere aiutati ad unire, almeno nel biennio specialistico o magistrale, teoria e pratica, studio e prime esperienze professionali sul campo, quanto meno in un'ottica orientativa e di contatto con la vita "reale" (come proponeva già la legge 53/2003). Quindi di una formazione c'è e ci sarà sempre bisogno, in particolare per insegnanti che non volessero limitarsi ad essere meri "impiegati" di un ufficio periferico del ministero dell'Istruzione.

Ciò detto, a fronte di una questione che si trascina (e si aggroviglia sempre di più?) da decenni, nessuno ha la ricetta pronta e sicura da offrire. Certo è che uno schietto giudizio sul recente passato potrebbe aiutare, visto che il primo dei tre concorsi promossi dalla 107 è già sotto il vaglio della giurisprudenza amministrativa e costituzionale (si veda il numero di Nuova Secondaria di ottobre per un approfondimento): è legittimo un concorso che preveda come requisito d'accesso l'abilitazione, se quest'ultima è considerata dal Consiglio di Stato un "criterio sostanzialmente casuale"? E ancora, il dottorato equivale o no all'abilitazione? Tutte questioni che sono rimandate alla decisione della Corte Costituzionale e che, inevitabilmente, gettano un'ombra di incertezza anche sulle future procedure concorsuali per la scuola.

Dentro questo marasma, forse è opportuno fermarsi un attimo e guardarsi attorno, dove quello che qualcuno auspica (per esempio la proposta di Persico di scegliere i docenti da parte delle singole istituzioni scolastiche) è già realtà. È questo il tentativo che ho fatto in un recente saggio (La sfida del "caso" Inghilterra. Formazione iniziale e reclutamento dei docenti, Studium 2018) appena pubblicato che, pur non riguardando direttamente il nostro Paese, offre la traiettoria di un diverso paradigma, in un'ottica di pedagogia comparata.

Tra gli aspetti più interessanti del sistema inglese la pluriformità dei percorsi di accesso all'insegnamento, il rapporto tra teoria e pratica, le forme di collaborazione tra istituzioni scolastiche e università. Questi e altri elementi contribuiscono a formare un modello

profondamente distante da quello attualmente vigente (nonché da quello in fase di attuazione) in Italia, ancora troppo centralizzato, uniforme, che prevede percorsi di formazione iniziale per gli insegnanti (soprattutto per quelli secondari) lunghi, costosi e incerti, dove teoria e pratica faticano ancora a parlarsi, dove scuola e università rimangono distanti e reciprocamente diffidenti.

Allora perché non iniziare guardando come si risolvono in casa d'altri gli stessi problemi quantitativi e qualitativi? Il caso inglese fornisce numerosi motivi di interesse, per non ripetere errori del passato e affrontare al meglio le sfide di oggi e di domani.