



**Associazione Docenti Italiani**

<http://www.adiscuola.it>

# **IL FEDERALISMO SCOLASTICO**

## **Tavola Rotonda**

a conclusione delle tre giornate di studio,  
*I molti volti della meritocrazia scolastica,*

Canale d'Agordo 12-13-14 settembre 2008



Tutte le illustrazioni di questa pubblicazione sono di René Magritte

## TAVOLA ROTONDA Coordinata da Carlo Marzuoli, con Annamaria Poggi, Rosario Drago e Norberto Bottani



### CARLO MARZUOLI

Ordinario di Diritto Amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Firenze

#### *Due questioni in premessa*

Nell'introdurre questo confronto e prima di dare la parola ad Annamaria Poggi, vorrei sottolineare **due punti**.

- Il primo riguarda la **decentralizzazione**, un termine peraltro entrato nell'uso comune anche grazie all'ADi. Il nuovo assetto del sistema dell'istruzione delineato dall'articolo 117 deve essere preso molto sul serio, perché è profondamente diverso da quello precedente.

Ora **la scuola è un servizio della Repubblica, non è più un servizio dello Stato.**

E' un servizio su cui lo Stato mantiene responsabilità decisive, importantissime- norme generali dell'istruzione, principi fondamentali, livelli essenziali delle prestazioni- ma l'equazione scuola/stato appartiene al passato. Se si partisse con chiarezza da quest'idea e da questo convincimento, credo che una serie di problemi e questioni tecniche diventerebbero molto più semplici e più facilmente risolvibili.

- Il secondo punto riguarda lo **stato giuridico del personale docente.**

Si tratta di questione strettamente legata alla prima, perché la decentralizzazione può realizzarsi solo se si ha il coraggio di ripensare alla configurazione del personale docente nel nuovo sistema costituzionale. Un assetto nel quale il datore di lavoro non è più lo Stato. Il che non significa che lo Stato non abbia decisive e determinanti potestà d'intervento sulla condizione docente, ma significa che **è saltata l'equazione: docente = personale statale.**

#### **Alcune prospettive si stanno aprendo**

L'ADi su questi punti ha organizzato molti convegni, una voce abbastanza isolata nel contesto nazionale. Oggi però mi sento di dire, leggendo gli ultimi documenti, che anche grazie all'elaborazione di tanti bravissimi colleghi, fra cui Annamaria Poggi, la situazione è notevolmente cambiata.

Per quanto riguarda la **decentralizzazione** si ha la sensazione che si sia finalmente aperta una finestra, ma il tempo passato non è poco. Ci sono voluti almeno 6 anni per cominciare a porre, con un minimo d'incisività, il problema di dare attuazione a prescrizioni che sono giuridicamente obbligatorie a partire dal 2001.

Le regioni, che non hanno mai mostrato particolare entusiasmo di impadronirsi della questione dell'istruzione, hanno recentemente espresso il proposito di assumere le competenze loro assegnate dal Titolo V. Se i propositi corrispondono alle intenzioni reali, credo che **ci troviamo di fronte ad una svolta molto importante.**

Per quanto riguarda lo **stato giuridico**, mi sembra di particolare rilievo il fatto che oggi abbiamo una proposta di legge: il progetto di legge Aprea. Un testo che mi pare assuma, fra l'altro, molte delle elaborazioni che sono state fatte dall'ADi. Si tratta a mio avviso di una proposta che merita particolare apprezzamento, perché ha una sua credibilità e vale la pena di essere discussa.

C'è stato un lungo periodo nella nostra Repubblica in cui prospettare problemi di rideterminazione dell'area della contrattazione collettiva era ritenuto un sacrilegio. Oggi alcuni tabù sono stati, per quanto parzialmente, superati e possiamo finalmente discutere dello stato giuridico del personale docente.

## I tempi e le difficoltà

Il momento è delicato perché in tutto questo, come in tante altre vicende del nostro Paese, si fanno passi avanti, ma sembra che si trascuri del tutto una dimensione che invece è essenziale: il tempo. Non esiste solo la necessità di fare certe cose, ma la necessità di farle entro certi tempi. E' spaventoso quando si constata che si è fatto qualche passo avanti, ma si è persa la dimensione temporale. Ed è proprio nel rapporto fra ciò che si cambia e il tempo che si impiega che sta uno dei più grossi problemi di questo Paese.

Insisto su questo punto, perché oggi abbiamo due circostanze favorevoli- la posizione delle Regioni e il progetto di legge Aprea- vale la pena di impegnarsi a fondo su entrambe le cose. La situazione non è semplice, non solo per le questioni in sé, ma anche per il delicato rapporto fra le due. Perché mentre il trasferimento di funzioni alle regioni in attuazione del nuovo Titolo V è già previsto dalla legislazione previgente, il disegno di legge Aprea modifica la legislazione vigente. Allora occorre coordinare bene questi due processi: decentralizzazione e stato giuridico. Io ho la sensazione che il progetto di legge Aprea sia evasivo a questo riguardo e richiederebbe pertanto una modifica profonda.

L'articolo 11 sulla decentralizzazione non solo andrebbe reso più incisivo, ma anche collocato diversamente. Non genericamente in mezzo alle altre norme, ma alla fine a coronamento dell'intero nuovo assetto e dovrebbe contenere, a parte tutti i profili generali sulla decentralizzazione, una semplice frase: *E' soppressa l'amministrazione periferica dell'istruzione* . Sarebbe non poco.

Mi fermo, vi ringrazio per l'attenzione e dò la parola ad Annamaria Poggi, costituzionalista, preside della facoltà di Scienze della Formazione a Torino e coordinatrice del tavolo tecnico per l'attuazione del Master Plan.

## ANNAMARIA POGGI

Ordinario di diritto costituzionale, preside della Facoltà di Scienze della Formazione Università di Torino, coordinatrice del tavolo tecnico per l'attuazione del Master Plan



### L'autonomia delle istituzioni scolastiche ha senso solo se inserita in un sistema autonomistico.

Prima di illustrarvi il percorso della decentralizzazione avviato a livello di *tavolo tecnico* con l'approvazione del cosiddetto "[Master Plan](#)" (14 dicembre 2006), mi preme riprendere una questione affrontata da Carlo, che ritengo determinante: "*Scuola non equivale più a Stato*". Questa affermazione è assolutamente fondamentale per tanti motivi, ma per uno soprattutto: l'autonomia scolastica ha senso solo se è inserita in un sistema autonomistico, che si realizza con la rottura del monopolio statale. Insisto su questo punto perché non è stato sempre così chiaro.

Nel 1993 il famoso disegno di legge, di cui Cassese fu il massimo teorico, non aveva in sé questa idea. Cassese pensava ad un'autonomia delle istituzioni scolastiche direttamente collegata allo Stato. Sosteneva che bisognava eliminare tutto ciò che c'era di intermedio fra Stato e scuole. Non era evidente allora che è proprio il monopolio statale, la verticalità che esso rappresenta, a impedire che si realizzino le condizioni per un reale decollo e sviluppo dell'autonomia.

In questo senso la questione delle regioni e degli enti territoriali è fondamentale per l'istruzione.

Lo affermo non solo e non tanto perché sono una giurista e tengo al principio della legalità (i cambiamenti intervenuti nella Costituzione vanno rispettati), ma per motivi sostanziali: ***l'autonomia scolastica non può reggersi se non sta all'interno di un sistema di autonomie.***

Questo passaggio però è molto complicato, prima di tutto per la presenza di forti resistenze culturali. La prima è costituita dal timore che il cambiamento si risolva nel passaggio da un *centralismo statale* a un *centralismo regionale*. E' una preoccupazione espressa da molti, su molti tavoli, a molti livelli e su molti argomenti.

Uno dei massimi costituzionalisti italiani, Leopoldo Elia, prospetta costantemente il rischio che si passi ad un neo-centralismo regionale. Dobbiamo invece convincerci che se veramente vogliamo invertire la rotta non possiamo che immaginare un sistema di autonomie scolastiche dentro un sistema di autonomie territoriali. Diversamente sarà l'immobilismo. In altri termini, ***se non sparirà l'amministrazione periferica dello Stato, Uffici Scolastici Regionali e Uffici Scolastici Provinciali, non cambierà mai nulla.***

### Il problema del trasferimento delle risorse

E' vero che le Regioni a livello di legislazione non si sono mosse, ma c'è un problema: le Regioni a statuto ordinario possono fare tutte le leggi che vogliono ma finché non si raggiunge un accordo con lo Stato sul trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali, quelle leggi rimangono inutilizzabili. Questo è il punto.

Le Regioni hanno scelto un altro percorso che è iniziato nel 2006. Già la data è molto significativa: 2001-2006, cinque anni di distanza dalla riforma costituzionale.

A questo proposito però occorre ricordare che subito dopo la riforma varata nel 2001 da un governo di centrosinistra, ci fu un cambio di maggioranza. Era del tutto evidente che la nuova maggioranza non avrebbe contribuito politicamente all'attuazione del Titolo V, e si determinò una stasi.

#### Interviene C.Marzuoli



Va anche detto, però, che alla nuova maggioranza vanno aggiunti i tanti pentiti del centrosinistra, che ben presto rinnegarono quella riforma. Lo dico perché è giusto distribuire equamente le responsabilità

### **La questione del personale scolastico**

Sì certo. In ogni caso solo nel dicembre 2006 riparte con fatica il processo di attuazione del Titolo V in materia di istruzione. E riparte con l'approvazione del Master Plan che contiene pochi punti, ma abbastanza significativi, per esempio che occorre precisare e interpretare gli ambiti di competenza normativa dello Stato e delle Regioni.

Non è sufficiente cioè dire che allo Stato competono i *principi fondamentali, le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*, bisogna anche riempire queste affermazioni di contenuti. Il Master Plan dice un'altra cosa abbastanza importante: *evitiamo che sia la Corte Costituzionale con le proprie sentenze a determinare l'assetto delle competenze Stato- Regioni.*

Diversamente una sola sentenza della Corte potrebbe travolgere un intero percorso. Si chiarisce anche che la Corte costituzionale ha già stabilito, con la sentenza n.13 del 2004, che non può più essere un'articolazione periferica dello Stato a gestire il servizio dell'istruzione. Non è sufficiente però per le Regioni assorbire gli Uffici Scolastici Regionali, esse devono contestualmente adottare una legge che determini la *governance* regionale dell'intero sistema.

Subito dopo l'approvazione del Master Plan, la Conferenza Stato-Regioni ha insediato un *tavolo tecnico*, di cui oggi io sono la coordinatrice, composto da alcuni esperti nominati dalla Conferenza stessa e da tecnici designati dagli assessori regionali. Il lavoro del tavolo tecnico si è presentato abbastanza complesso e ci si è articolati su diversi livelli. Gli ultimi documenti sono dell' Aprile 2008, e sono già stati approvati sia dalla Commissione Cultura della Camera, di cui è presidente Aprea, sia dalla Commissione interna alla Conferenza Stato-Regioni.

Io mi soffermerò soprattutto sulla **questione del personale**, perché credo che costituisca **il nodo vero**, basti pensare che quasi tutto il bilancio dell'istruzione è assorbito da questa voce. Su questo punto siamo arrivati sostanzialmente a questo esito: allo Stato competono solo le regole generali di stato giuridico, ossia le regole di accesso, le garanzie di libertà, le incompatibilità, ecc.

Ma non è tutto così semplice. Innanzitutto si apre un problema delicato di rapporto con l'area della contrattazione, inoltre la stesura del documento del *tavolo tecnico*, materialmente affidata per questa parte a un collega giuslavorista, mantiene una dizione che può forse apparire in contraddizione con quanto ho affermato. In sostanza è scritto che il personale è alla *dipendenza organica dallo Stato e alla dipendenza funzionale dalle Regioni*. Noi per *dipendenza funzionale* intendiamo comunque che le regioni diventino i *datori di lavoro*.

#### Interviene C.Marzuoli



Scusa Anna, la sensazione è che in questo quadro la confusione regni sovrana. Credo che si debba suddividere la questione in due voci. La prima è: "*Chi fa le regole fondamentali inerenti la condizione giuridica del docente?*" Non vi è dubbio che esse siano di competenza dello Stato, perché devono essere identiche su tutto il territorio nazionale.

Poi c'è la seconda voce: "*Chi è il datore di lavoro del personale docente?*" E il datore di lavoro non è più lo Stato, per cui non si può assolutamente parlare di "dipendenza dallo Stato", che significa essere "dipendenti statali".

Questo non può più essere. Dopodiché c'è da distinguere ciò che compete alla Regione da ciò che compete alle scuole. Vi sarà una *dipendenza organica* dalla Regione, che riguarderà atti del rapporto di lavoro quali i trasferimenti ecc., e una *dipendenza funzionale* in capo alle scuole, che si riferisce a ciò che concretamente deve fare il dipendente sul luogo di lavoro (dall rispetto dell'orario di servizio allo svolgimento delle diverse attività ecc..).

#### Interviene N. Bottani



Su questo problema faccio una chiosa da comparativista. Questa stessa discussione è stata fatta in Svezia, dove fino al 1991 il sistema scolastico era ipercentralistico. In quell'anno lo Stato varò delle norme sulla decentralizzazione e consegnò la gestione e l'amministrazione di tutto il personale delle scuole di ogni ordine e grado ai Comuni. Contestualmente rivide l'assetto del ministero, snellendolo al massimo e trasferendo gran parte di quel personale sul territorio.

Nell'autunno del 1991, quando ricominciò l'anno scolastico, gli insegnanti si ritrovarono un datore di lavoro totalmente diverso: il Sindaco del Comune. La cosa interessante è che nel frattempo la maggioranza socialdemocratica, che aveva varato la riforma, perse le elezioni, ma il nuovo governo conservatore mantenne il nuovo assetto, e addirittura per fare "digerire" la riforma aumentò gli stipendi degli insegnanti del 10% e permise a chi voleva lasciare la scuola di andare in pensione. Pochi se ne andarono e la riforma fu condotta in porto

La questione del datore di lavoro e della dipendenza del personale è questione estremamente importante. E' evidente che il datore di lavoro non può che essere la Regione per un motivo molto semplice: le Regioni hanno la programmazione dell'offerta formativa e questa non può essere disgiunta dalla gestione del personale.

E' un punto su cui abbiamo molto discusso trovando anche parecchie resistenze al nostro interno.

L'ultima questione su cui abbiamo insistito, perché rafforzava la competenza delle Regioni, è il *potere disciplinare*. Esso rappresenta a nostro avviso uno snodo fondamentale per la riorganizzazione del sistema. Mercoledì 18 settembre la Conferenza Stato-Regioni, a cui dovrebbe partecipare anche il ministro, dovrebbe dire se dobbiamo proseguire o meno sulla linea tracciata.

#### Interviene C. Marzuoli



Sulla funzione disciplinare il vero problema è il rapporto con il contratto, su cui il documento non è chiarissimo.

## DDL Calderoni su federalismo fiscale e DL Aprea su stato giuridico

Su decentralizzazione e personale vorrei comunque aggiungere alcune osservazioni su due provvedimenti tra loro connessi: il DDL Calderoni sul federalismo fiscale e il DDL Aprea sullo Stato giuridico.

1. Il **DDL Calderoli sul Federalismo fiscale** non interferisce sul processo che abbiamo delineato. La proposta Calderoni è una legge delega e i relativi decreti legislativi verranno adottati entro 24 mesi, quindi dal punto di vista della tempistica, non ci sono interferenze. Dal punto di vista sostanziale l'unico punto che potrebbe interferire riguarda i *livelli essenziali delle prestazioni*. Nessuno, in nessuna sede, mette in discussione che ci debba essere un livello minimo di erogazione del servizio garantito in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Ma i LEP possono anche diventare una trappola, il punto su cui tutto fallisce, perché se si pone la pregiudiziale che prima di tutto si devono fare i *livelli essenziali delle prestazioni*, il processo si arena. Occorre fare esattamente il contrario: prima si trasferiscono le risorse, umane e finanziarie, poi si determina il costo standard prendendo a riferimento la regione che spende meno. Per tutte le altre si definisce una gradualità per andare a regime. Si può ad esempio chiedere che in 5 anni, attraverso la perequazione verticale (per usare il termine della bozza Calderoni) si arrivi a quel costo standard. E' a quel punto che si determinano anche i livelli essenziali delle prestazioni.
2. Sul **DDL APREA relativo allo Stato Giuridico**, occorre evidenziare la necessità che i due processi- decentralizzazione e stato giuridico- procedano di pari passo. A questo riguardo concordo con Carlo nell'affermare che il DDL Aprea è troppo vago sulla decentralizzazione, mentre dovrebbe fissare almeno due o tre dei punti già condivisi dalle regioni.

### ***In conclusione.***

In conclusione, a me pare che qualcosa si stia davvero muovendo. E' evidente che ci sono delle resistenze molto forti, lo diceva ieri benissimo Alessandra.

Siamo in un sistema politico nazionale bloccato, perché si scontrano due blocchi conservatori. Il blocco governativo attuale che intervenire sull'emergenza, ma manca di una visione strategica sul futuro, e il blocco rappresentato dall'opposizione che si batte per il mantenimento dello *status quo*.

Vi garantisco che in questo lavoro, abbiamo avuto più problemi da parte del sindacato che da qualsiasi altra parte. Allora il merito che ha il DDL Aprea e che avete voi come associazione, è l'idea della necessità di varare per legge uno stato giuridico dei docenti.

Se noi riuscissimo davvero a coordinare i due processi di decentralizzazione, per un verso, e di professionalizzazione della docenza dall'altro, penso che riusciremmo a minare molte delle resistenze conservatrici contro cui oggi ci scontriamo.

**Quei due processi rappresentano il vero cambiamento se riusciranno a marciare insieme.**

## ROSARIO DRAGO

Esperto di politiche scolastiche - Provincia autonoma di Trento



Vorrei in premessa fare una brevissima digressione per collocare storicamente il tema della decentralizzazione dell'istruzione in Italia.

La questione si è chiusa nel lontano 1912, quando il Parlamento decise la statalizzazione della scuola elementare. Il processo di centralizzazione si accentuò poi nel periodo fascista ed è culminato nel 1999 con l'approvazione della Legge 124 con la quale i "residui" di quel processo, cioè i bidelli, fino a quel momento dipendenti degli Enti locali, furono trasferiti allo Stato.

Ma mentre un ramo del Parlamento approvava la L. 124, l'altro ramo approvava in seconda lettura la riforma del Titolo V, che prevedeva l'esatto opposto.

Basti questo a dimostrare che la decentralizzazione dell'istruzione è un processo che il ministero non ha mai voluto.

A partire da questo dato, il mio intervento si concentrerà su quelle forze, su quei centri di potere che maggiormente si oppongono alla decentralizzazione e che ne hanno di fatto impedito il decollo.

Analizzerò nell'ordine la posizione: **1) dei parlamentari, 2) dei ministeriali 3) delle Organizzazioni Sindacali.**

### • I parlamentari.

I parlamentari sono contrari alla decentralizzazione per un semplice motivo: questa operazione significherebbe per loro una secca perdita di potere. Se si ripercorre la storia della legislazione scolastica dal dopoguerra ad oggi, si scopre che è riferita per più del 90% al personale: organici, concorsi ordinari, concorsi riservati e quant'altro. Per i parlamentari costituisce l'esercizio di un grande potere su oltre un milione di persone, che rappresentano un'enorme riserva di voti (se si pensa che ciascuno influisce anche nel proprio ambito familiare e non solo, i conti son presto fatti). Quindi perché rinunciarci?

### • I ministeriali.

La loro opposizione deriva dal fatto che la decentralizzazione infliggerebbe un colpo durissimo al loro status. Vorrei ricordare che in pochi anni si è passati dalle 7 Direzioni generali, strutturate per ordine e grado di scuola (quelle stesse del 1859), rimaste tali fino al 1997, alle attuali 44 Direzioni generali. Berlinguer decise di eliminare tutti i provveditorati e creò le Direzioni Regionali, ma poi i Provveditorati sono tornati in vita con il nome di Uffici Scolastici Provinciali, in un processo di costante espansione dell'apparato burocratico centrale e periferico del ministero. Va sottolineato che l'aumento delle Direzioni Generali è avvenuto contestualmente all'istituzione dell'autonomia scolastica. Si tratta di una contraddizione in termini. Significa in ultima analisi che non si voleva l'autonomia e la si paralizzò ingabbiandola entro la struttura burocratico-amministrativa.

E' evidente che per i ministeriali sostenere la decentralizzazione significherebbe predisporre il proprio suicidio collettivo. La risposta alla domanda circa la loro opposizione mi pare implicita. Esiste poi un altro problema.



La decentralizzazione impone nuovi compiti tecnici al ministero, il quale, però, non dispone al proprio interno di nessuna competenza specifica. Non esistono al Ministero capacità d'intervento né rispetto ai temi della valutazione, né rispetto alla gestione e utilizzo di un efficace sistema informativo, né infine rispetto alla ricerca scientifica in educazione, che è oggi assolutamente indispensabile. I nostri 44 Direttori generali sono tutti laureati in legge, fuorchè uno.

Voglio dire che se io cerco uno statistico serio all'interno dell'amministrazione, non lo trovo. Vi posso dire, inoltre, che tutti i sistemi informatici, organizzati con enorme dispendio finanziario fin dagli anni '80, non sono utili all'innovazione e alla decentralizzazione, servono semplicemente alla gestione e amministrazione del personale. In questa situazione dovrebbe avvenire in Italia quello che accadde in Svezia nel 1991, quando dalla sera alla mattina il Governo trasferì ai sindaci le competenze gestionali delle scuole, e contestualmente ridusse drasticamente il Ministero, perchè com'era strutturato non serviva più.

Vorrei comunque ricordare che anche il nostro Ministero in un tempo lontano, fino al 1907 per la precisione, è stato un ministero di tecnici. Solo dopo si è trasformato in un apparato di giuristi. Dovremmo evidentemente tornare alle origini! Per concludere sui ministeriali vorrei ribadire che **la decentralizzazione dovrà porsi anche l'obiettivo di trasformare radicalmente il ministero.** Questa sarà la vera rivoluzione.

- **Le Organizzazioni sindacali.**

La parte relativa al contratto e alla contrattazione è forse la più dolorosa. Perché, e bisogna dirlo nel bene e nel male, il contratto ha surrogato la mancanza di politiche statali. Ciò che è avvenuto è stata **l'assunzione da parte dei Sindacati di tutte le decisioni sulla condizione docente**, tutti gli altri, dal Parlamento, agli Enti locali, alle Scuole, sono stati ridotti a esecutori delle norme contrattuali. E dobbiamo ricordarci che **la struttura contrattuale italiana, è una struttura essenzialmente meridionale**, cioè assolve ai bisogni e alle aspirazioni dell'insegnante del Sud. Non è un caso che nella nostra amministrazione, tutti i direttori generali, tranne due, siano meridionali. Ora qual' è la necessità di una collega precaria del sud? Prima di tutto di **sanatorie per l'immissione in ruolo**. E per una di ruolo? La **mobilità nazionale**. Noi abbiamo un sistema di 800.000 insegnanti di ruolo di cui 220.000 fanno ogni anno domanda di trasferimento! Questo comporta che l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che dovrebbe essere fondata sul concetto di comunità professionale, venga tutti gli anni sgretolata da queste "conquiste sindacali".

Vorrei farvi notare che il sindacato nel contratto ha inventato la *continuità didattica*, ma non la *continuità della prestazione dei docenti*. Al sindacato conviene che vi sia continuità didattica, perchè invocandola si può pretendere che la prima classe diventi seconda, terza, quarta, quinta, anche se rimangono solo 7 alunni. Non si dice invece che gli stessi insegnanti debbano insegnare nella stessa classe per 5 anni! Per esempio in Trentino, ed anche nel Veneto, abbiamo situazioni drammatiche, perchè gli insegnanti scompaiono da un momento all'altro.

Io ricordo la situazione totalmente diversa dei miei amici francesi, una collega di lettere del Liceo Stendhal di Grenoble che ha aspettato 15 anni prima di avere il trasferimento in un liceo di Parigi. In Italia abbiamo 7 istituti normativi per la mobilità. L'insegnante italiano, appena nominato in ruolo nella sede X, può fare domanda nello stesso anno per essere trasferito ad altro posto e addirittura può ottenerlo tramite assegnazione provvisoria. Naturalmente questo modello si accoppia ad altri, che sono tipici di un ambiente di sofferenza e anche di ampia disoccupazione. Per esempio la totale **assenza di ogni carriera**. La mobilità è il surrogato della carriera per molti docenti. Siccome, evidentemente, non ci si può muovere in senso verticale, ci si muove orizzontalmente, si va ad insegnare sotto casa.

L'altro punto che è abbastanza importante è la mancanza di **qualsiasi regola professionale**. Si è parlato qui di codice disciplinare, ma non esiste nemmeno un codice deontologico che la professione abbia potuto autonomamente darsi. Per quanto riguarda il codice disciplinare gli insegnanti sono gli unici dipendenti pubblici che non l'hanno. Infine va sottolineato che l'opposizione delle Organizzazioni sindacali alla **decentralizzazione** è dovuta anche al fatto che **muterebbe la controparte**.

Questo è il punto sostanziale.

Io che opero in una Provincia autonoma, quella di Trento, dove gli insegnanti sono dipendenti provinciali, constato con mano che l'attenzione che il datore di lavoro, cioè il Presidente della Provincia, ha nei confronti del contratto degli insegnanti è altissima rispetto a quella di qualsiasi governo centrale. Per un motivo semplice: a livello territoriale i politici sentono fortemente la pressione dell'utenza, infinitamente di più di chi sta al centro. Quindi esiste un **maggiore equilibrio tra la domanda sociale**, rivolta all'Assemblea politica rappresentativa, e le legittime aspettative e **i legittimi diritti del personale**.

E questo incide profondamente sulle politiche contrattuali, mette i sindacati in condizione di dover collaborare per il miglior funzionamento del servizio, di dover assumersi delle responsabilità che a livello nazionale non fanno.

Per esempio a Trento, con l'ultimo contratto, la mobilità dei docenti di ruolo potrà avvenire solo ogni 5 anni, e quella dei supplenti non prima di tre anni, la supplenza cioè è diventerà triennale, non più annuale.

Quindi, vedete che la pressione dell'utenza, per quanto lenta, cambia l'atteggiamento degli amministratori. I sindacati avrebbero, nel caso di una decentralizzazione seria, una controparte molto più esigente, almeno con una propria piattaforma, mentre i ministri fino ad oggi sono sempre andati alla contrattazione chiedendo ai sindacati che cosa volevano. Si tratterebbe quindi di un cambiamento qualitativo, perché cambierebbero la natura e i contenuti della piattaforma.

Grazie.

## NORBERTO BOTTANI

Analista di sistemi dell'istruzione- Parigi

### *La decentralizzazione dell'istruzione: un processo mondiale irreversibile*



Intervengo da comparativista proponendovi un punto di vista internazionale.

La prima cosa che vorrei sottolineare è che **la decentralizzazione del sistema scolastico è un processo irreversibile in tutti i Paesi.**

Non si può più avere un sistema statale d'istruzione *top down*, verticistico, gerarchico. Questo modello è finito, lo si voglia o no.

Ci sono **tre principi** che sostengono la decentralizzazione

- **La qualità.**

Si decentralizza per migliorare la qualità degli apprendimenti e del vivere a scuola. Oggi si hanno le prove che i sistemi centralistici, gerarchizzati, autoritari non sono in grado di fornire un servizio di qualità.

Questo è quanto emerge dalle valutazioni internazionali e nazionali svolte nell' arco di quarant'anni con una metodologia che si è via via affinata e perfezionata.

- **Unitarietà non uniformità.**

Il secondo principio è che la differenziazione non mina assolutamente l'unità del Paese. Ben venga la diversità tra Val d'Aosta, Trentino, Piemonte, Veneto, Sicilia e Sardegna, non è assolutamente una minaccia per l'unità d'Italia.

L'unità del Paese si fa attraverso altri strumenti, non attraverso l'uniformità del sistema scolastico. Anche questo è un punto ormai acquisito dalle politiche scolastiche internazionali.

- **Accountability, il rendere conto.**

Il terzo principio riguarda la responsabilità, il dovere di rendere conto di ciò che si fa e di ciò che si ottiene. Un sistema scolastico è tanto migliore, se si fonda sul principio insieme dell'autonomia e della responsabilità o rendicontazione del proprio operato (nei confronti delle autorità locali, delle famiglie, degli allievi.)

Questi sono i tre grandi principi su cui si fonda qualsiasi processo di decentralizzazione.

### *Le funzioni che devono rimanere centralizzate*

Quando si parla di decentralizzazione del personale, e lo diceva già bene Rosario, questo processo non deve essere riferito solo ai docenti, agli ATA e ai dirigenti scolastici, ma anche agli amministratori del Ministero (preferisco chiamarli così e non funzionari). Il Ministero a Trastevere deve essere assolutamente snellito. Per farlo occorre avere chiarezza sulle funzioni che devono rimanere al centro e da questo essere garantite. Bene, **che cosa deve restare al ministero di viale Trastevere ?**

Devono restare **quattro funzioni** essenziali per salvaguardare l'unitarietà e la coerenza di un sistema autonomistico.

- **Banca dati.**

In primo luogo occorre che il centro gestisca *una banca dati* del sistema nazionale che metta in relazione i dati sugli allievi, sugli insegnanti e sui costi.

Anche le Regioni devono avere un loro sistema statistico autonomo. Le due cose sono complementari, non si escludono. E' un'operazione semplicissima che però in Italia non si fa. Se guardate "La scuola in cifre 2007" recentemente pubblicata dal MIUR vi accorgete che fornisce dati di scarsissima utilità, non è questo che serve.

- **Ricerca scientifica sull'educazione.**

E' assolutamente necessario avere un programma nazionale di promozione e di sviluppo della ricerca empirica, sperimentale sull'educazione, come esiste in tanti altri Paesi. In Italia non c'è, si fanno sperimentazioni senza ricerca e senza valutazione. Si procede esattamente all'incontrario. Ricerca significa produrre conoscenza sul sistema, conoscenze verificate. Per fare quest'operazione ci vuole un ente specializzato, una direzione specializzata.

La ricerca sulla scuola è una funzione indispensabile per poter disporre di conoscenze attendibili e non procedere per "impressioni" o convinzioni non collaudate. Il ministero deve darsi uno "scenario" costruito su dati certi e ipotesi fondate, diversamente tutto è improvvisazione, dilettantismo, in ultima analisi totale incapacità di pilotare le riforme o anche le semplici innovazioni. Aggiungo che quando dico centralmente non intendo che debba essere necessariamente una funzione "gestita" all'interno del MIUR. Il MIUR potrebbe anche servirsi di un ente esterno di supporto.

- **Relazioni internazionali.**

La terza funzione indispensabile che il ministero deve garantire riguarda le relazioni internazionali, la conoscenza e il continuo contatto con l'evoluzione dei sistemi scolastici dettata dalla comunità internazionale.

L'Italia è al traino perché è da sempre fuori dalla comunità scientifica internazionale nel campo delle politiche scolastiche. Quindi una buona Direzione generale per le relazioni internazionali è assolutamente necessaria, costituisce lo strumento per immettere ricercatori e amministratori italiani nella comunità internazionale, dove si pensa, dove si raffigurano gli scenari, dove si mettono a punto gli strumenti di lavoro. Questo manca totalmente all'Italia. La direzione generale degli scambi culturali a Roma è tutt'altra cosa, non serve assolutamente a questo scopo, è del tutto inadeguata. Quello che sto proponendo è qualcosa di completamente diverso.

- **Finanziamenti.**

La quarta funzione riguarda il finanziamento dell'istruzione, il federalismo fiscale: come vengono ripartiti i soldi, come vengono controllate le spese. E' una funzione tecnica estremamente importante.

## I rischi reali del neocentralismo locale

L'ultima osservazione che vorrei fare, a conclusione di questo mio breve intervento, attiene ai rischi di un neocentralismo regionale. Non vi è dubbio che in Italia si debba procedere assegnando poteri alle Regioni.

Diceva benissimo Anna che l'autonomia delle istituzioni scolastiche ha senso solo se inserita in un sistema autonomistico. Sono d'accordo, ma è bene essere consapevoli che esistono sistemi decentralizzati dove vige un neocentralismo regionale.

Non vorrei essere frainteso: non vi è dubbio che, considerata la storia italiana, quello sia l'unico sistema possibile e vada decisamente perseguito. Ma vi chiedo di non sottovalutare i rischi reali di un possibile neocentralismo regionale. Io vengo da un paese, la Svizzera, che ha un sistema iper-decentralizzato dell'istruzione, con enormi poteri delegati ai singoli Cantoni.

Ebbene in quel Paese vige un neocentralismo locale tremendo. Vi prego dunque di non considerare tale questione una cosa banale. **Il rischio dell'autoritarismo locale è estremamente forte sia al nord sia al sud. Il pericolo è reale e deve essere neutralizzato in partenza, bisogna prevederlo.**

Grazie