



ADI AIMC AMDZ ANFIS CIDI LEGAMBIENTE SCUOLA E FORMAZIONE MCE PROTEO FARE SAPERE  
 Associazioni Professionali Scuola del Veneto

# ISTRUZIONE E AUTONOMIA DIFFERENZIATA: NON CI STIAMO PRIMA I LEP E UNA VERA AUTONOMIA DELLE SCUOLE

## Un po' di storia

I referendum svoltisi in Lombardia e Veneto il 24 ottobre 2017 per una maggiore autonomia delle due Regioni hanno prodotto una accelerazione nel processo di attuazione dell'art. 116 della Costituzione italiana.

I due referendum "consultivi" avevano una funzione prevalentemente politica e propagandistica, perché in effetti il processo di realizzazione di quella che è stata definita "autonomia differenziata" poteva essere avviato in altri modi, come ha fatto l'Emilia Romagna, senza alimentare aspettative non realizzabili e di fatto non controllate né controllabili. I referendum si sono svolti, sia pure con diversa partecipazione (molto più alta nel Veneto e bassa in Lombardia), e il processo ha preso velocità.

Prima di entrare nel merito, e per poterne comprendere a pieno il significato, sono opportune alcune premesse sul piano normativo e socio-culturale.

Oggi il sistema sociale è ingessato e questo alimenta la disuguaglianza tra i cittadini. La scuola, inserita in questo sistema economico e sociale poco dinamico che favorisce le rendite di posizione e non premia la qualità, ne risente come ci dicono tutte le indagini: permangono notevoli differenze tra le scuole del Centro-Nord e quelle del Sud del Paese, così come tra il sistema della formazione liceale e quello della formazione professionale.

La scuola rischia così di perdere la funzione di "ascensore sociale" che ha svolto nei primi decenni del secondo dopoguerra e di non assolvere la funzione che le viene assegnata dalla Costituzione, e in particolare dall'art. 3: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

La scuola italiana, lo diciamo con convinzione, è una scuola che si sforza di essere inclusiva forse come nessun'altra scuola europea. Tuttavia, accanto ad eccellenze ovunque riconosciute, mantiene livelli molto alti di dispersione e di insuccesso, è caratterizzata da una notevole mobilità dei docenti, oltre che da forme dannose di precariato, per cui spesso la continuità didattica diventa solo un auspicio o un pretesto. L'attuale carenza di Dirigenti scolastici, che si prolunga da anni e per cui nella nostra regione due istituti su tre hanno un dirigente a metà, è un esempio della difficoltà di dare equilibrio alla scuola e di affrontarne le emergenze.

Riteniamo che anche queste siano le ragioni che (insieme a tante altre che non è nostro compito affrontare in questa sede), nel corso degli anni Ottanta e Novanta, hanno favorito l'emergere di istanze politiche e sociali basate sulla richiesta di autonomia e di federalismo, che talvolta hanno anche assunto la forma eversiva, anche se non sempre esplicitata, della richiesta di secessione e di spaccatura dell'Italia.

In quel contesto, nel corso degli anni, sono stati assunti dal Parlamento due provvedimenti importanti e per certi versi complementari:

1. l'autonomia scolastica, tra il 1997 (L. 59) e il 1999 (Regolamento, DPR 275);
2. la modifica del Titolo V° della Costituzione, in particolare - per il sistema scolastico - l'Art. 117 (2001).

Nel definire i rapporti tra Stato e Regione in materia di istruzione, il Titolo V della Costituzione prevede che:

1. lo Stato ha potestà legislativa esclusiva sulle "Norme generali sull'istruzione" (art. 117, c. 2, lettera n);

2. spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lettera m)
3. sono materie di legislazione concorrente: "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" (art. 117, c. 3);
4. "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato." (art. 117, c. 9).

In sostanza, per riassumere, **allo Stato spettano:**

- a. le norme generali sull'istruzione
- b. la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni
- c. i principi fondamentali per la legislazione concorrente.

**Alle Regioni spetta:**

- a. la potestà legislativa nella legislazione concorrente
- b. la potestà legislativa in ogni materia non riservata allo Stato
- c. l'istruzione e la formazione professionale.

**Alle scuole:**

- a. viene ribadita e "costituzionalizzata" l'autonomia scolastica (art. 117, c. 3).

Appare evidente che la riforma del Titolo V°, confermata da un referendum popolare nel 2003, apre ad un processo di forte decentralizzazione del sistema scolastico, riservando allo Stato le norme, i principi e la salvaguardia dei diritti civili sociali, e conferendo alle Regioni alcuni poteri e alle Istituzioni scolastiche l'autonomia funzionale per il conseguimento dei risultati previsti dallo Stato.

Negli anni intercorsi tra il 2001 (riforma del Titolo V°) e il 2017 (referendum consultivi sull'autonomia differenziata), lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto approvare i provvedimenti legislativi utili a definire le nuove modalità di gestione del sistema. Questo non è stato fatto per responsabilità delle forze politiche che hanno governato in questi anni.

Anche l'autonomia scolastica è stata sostanzialmente svuotata e privata di strumenti reali per la sua attuazione: finanziamenti, assetto di governo dell'istituzione scolastica, riforma degli organi collegiali, poteri di gestione della scuola: si è limitato fortemente, in questo modo, lo sviluppo della ricerca educativa e didattica.

Non possiamo dimenticare la riforma costituzionale del 2016, respinta dal referendum, che per la scuola aveva un segno centralizzatore: con la bocciatura di quella riforma è stata quindi confermato il Titolo V° del 2001, con la sua previsione di decentralizzazione del sistema scolastico.

Dopo i referendum consultivi di Lombardia e Veneto e stante la proposta dell'Emilia Romagna, il governo Gentiloni avvia i primi contatti e giunge alla definizione di una pre-intesa (febbraio 2018), che definisce principi generali, metodologia e materia per l'autonomia differenziata:

1. l'Intesa ha durata decennale;
2. vengono definite le modalità di finanziamento: a. compartecipazione ai tributi erariali, b. spesa storica (da superare), c. costi standard;
3. vengono definiti e limitati gli ambiti, anche in tema di Istruzione, nei quali la Regione può esercitare l'autonomia differenziata.

Nel frattempo, però, la Regione Veneto aveva approvato - il 15 novembre 2017 - una deliberazione sui "percorsi e contenuti" per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Tale provvedimento prevede che alla Regione del Veneto vengano attribuite condizioni particolari di autonomia sia in aspetti di esclusiva competenza statale (Norme generali sull'istruzione), sia in aspetti di competenza concorrente (Istruzione). Tra le richieste vi è la gestione del personale docente e non docente.

Per quanto concerne l'attribuzione di risorse, la Regione chiede - oltre a quanto già previsto e in atto - anche i 9/10 del gettito Irpef, Ires e Iva.

Dopo le elezioni del 4 marzo 2018, cambia la maggioranza di governo e si giunge ad un'Intesa molto più ampia (il cui testo, peraltro, non viene diffuso in modo ufficiale), che comprende 23 materie, compresa ovviamente l'istruzione; sparisce la durata decennale dell'Intesa e le verifiche diventano occasionali. In quanto ai finanziamenti, si partirà dalla spesa storica per giungere, entro un anno, alla definizione dei costi standard; si precisa, senza entrare nel dettaglio, che ai finanziamenti contribuirà la compartecipazione o aliquote riservate delle entrate tributarie del territorio.

## **Le nostre valutazioni**

### **Coinvolgere le scuole**

In questo percorso di elaborazione tra Stato e Regione, le associazioni professionali della scuola, dei docenti e dei dirigenti non sono state coinvolte né sentite.

Già questo fatto ci pare molto grave, perché l'esperienza dovrebbe avere insegnato che le riforme della scuola non si possono fare senza coinvolgere le professionalità della scuola, tanto meno si possono fare contro il mondo della scuola.

### **Quali sono le reali motivazioni?**

Ci chiediamo innanzitutto con quali motivazioni relative all'interesse dei cittadini la Regione Veneto chieda ulteriore autonomia in 23 materie e soprattutto con quali garanzie di saper gestire quelle disparate materie in modo più efficace ed efficiente di quanto fatto dallo Stato. In effetti l'"autonomia differenziata" si qualifica come mezzo per raggiungere determinati obiettivi, non come un fine in se stesso. Ma questi obiettivi non vengono enunciati.

Viene spontaneo pensare che la richiesta di "ulteriori forme di autonomia", in mancanza di vere ed approfondite analisi e motivazioni, sia funzionale all'intenzione di trattenere sul territorio gran parte delle entrate tributarie. Ci sembra una richiesta utilizzata in senso propagandistico, piuttosto che per un autentico servizio nell'interesse dei cittadini. Tra l'altro, non è scritto da nessuna parte che le ulteriori risorse derivanti dal trattenimento di parte delle entrate tributarie del territorio finirebbero al sistema scolastico. Aggiungiamo che tutte le ricerche nazionali e internazionali confermano che gli studenti delle scuole della nostra regione raggiungono livelli di apprendimento tra i più alti del Paese. Perché dunque la richiesta di maggiore autonomia al Veneto? Non lo abbiamo compreso.

È invece evidente, per noi, che una forte decentralizzazione della gestione e una autentica valorizzazione dell'autonomia scolastica potrebbero portare un giovamento in termini di efficienza del sistema. Questo è un tema da approfondire e su cui le forze politiche dovrebbero lavorare.

### **Cosa sono le norme generali sull'istruzione e perché devono rimanere allo Stato**

Siamo contrari al passaggio alle Regioni delle "Norme generali sull'istruzione" che sono ora competenza esclusiva dello Stato e che allo Stato devono rimanere. Cosa sono infatti le "norme generali"? Lo dice la Corte Costituzionale: sono quelle *"...sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale"* (sentenza 279/2005). È evidente il pericolo che si possano creare, nel corso del tempo, percorsi diversi o addirittura divergenti tra le diverse Regioni, non tanto in merito alle specificità regionali, già adesso riconosciute e oggetto di possibili interventi, ma per quanto concerne le finalità generali del sistema di istruzione e formazione. In questo modo si mette in discussione il ruolo della scuola all'interno dell'unità nazionale. Non dobbiamo dimenticare i valori e i vincoli di solidarietà nazionale che danno forza al sentimento di appartenenza ad una nazione.

Non è chiaro, insomma, dove potrà portare questa scelta, anche a prescindere dai risultati della concessione di ulteriori forme di autonomia che potrebbero non essere positivi per i cittadini.

### **Dove sono i LEP (Livelli essenziali delle prestazioni)?**

Va sottolineato poi - lo ribadiamo - che lo Stato, colpevolmente, non ha mai definito i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) se non per il sistema educativo di Istruzione e Formazione Professionale (D.lgs. 226/2005 ai sensi della legge n.53/2003). Lo prescrive la Costituzione all'art. 117. "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:.....m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

A nostro avviso, senza definire i LEP non è possibile avviare l'autonomia differenziata, per non compromettere i diritti di tutti gli studenti in ogni Regione del nostro paese.

Per garantire i Lep bisogna che il finanziamento del sistema scolastico sia in grado di dare soddisfazione ai bisogni di tutte le Regioni, anche a prescindere dal gettito fiscale del territorio. Da questo punto di vista, la definizione dei costi standard può svolgere un funzione di riequilibrio.

### **Chi gestirà il personale?**

Altra materia che ci lascia perplessi è la gestione del personale.

Se è vero che le sentenze della Corte hanno stabilito che il dimensionamento delle istituzioni scolastiche è compito delle Regioni e non dello Stato, con le necessarie conseguenze in termini di organico del personale, è evidente che si pone il problema di chi sia - o debba essere - il "datore di lavoro" del personale scolastico. Il D.lgs. 112/98 ha affidato alle Regioni il dimensionamento delle istituzioni scolastiche con le necessarie conseguenze sull'organico del personale. Non è scritto - però - che si debba giungere necessariamente a centralizzare nella Regione la gestione del personale. Vi possono essere

altre modalità di gestione del personale della scuola, che non sono state prese in considerazione e analizzate, tanto meno in un rapporto consultivo e collaborativo con il mondo della scuola.

È vero che il pachiderma ministeriale si è dimostrato incapace di affrontare tempestivamente le difficoltà della scuola (dispersione, finanziamenti, docenti e precariato, dirigenti scolastici, altre professionalità necessarie, governo delle Istituzioni e riforma degli organi collegiali, leadership e carriera dei docenti, mobilità del personale, equilibrio distributivo dei docenti tra le regioni, alternanza scuola lavoro e rapporto con il mondo del lavoro ecc.) con riforme di sistema serie e meditate. Ma siamo contrari a sostituire il centralismo statale con un nuovo centralismo regionale che può essere anche più pericoloso e asfissiante a livello ideologico.

In ogni caso una gestione del personale che potrebbe essere (così come previsto dall'Intesa Stato-Regione) in parte dipendente della Regione ed in parte dipendente dello Stato non può che generare caos e incertezza, quando non una divisione addirittura ideologica e politica, perché non possiamo nasconderci che questo processo di realizzazione dell'Autonomia differenziata - per come si è avviato ed è stato portato avanti - rischia di creare divisioni e fratture che attraversano i mondi professionali.

## **E l'autonomia delle scuole?**

Siamo preoccupati perché in tutti gli interventi sulla autonomia differenziata risultano deboli e sottovalutati il riferimento e il valore dell'autonomia scolastica.

A nostro avviso l'autonomia scolastica rende il sistema più dinamico; essa deve diventare il perno della decentralizzazione e un argine dialettico al neocentralismo regionale, proprio per valorizzare il nucleo centrale del sistema scolastico, costituito dal rapporto insegnamento-apprendimento e quindi dal rapporto docente-allievo.

Le scuole autonome e le reti di scuole sono il soggetto più adatto a creare rapporti costruttivi con la società nelle sue dimensioni economica, sociale, culturale.

La realizzazione di un' "autonomia differenziata" intesa come fine e non come mezzo, che diventa così semplice meccanismo di potere, può invece compromettere quell'autentica decentralizzazione che consentirebbe di rendere più efficiente e dinamico il sistema dell'istruzione in tutto il Paese.

## **Indispensabile il ruolo del Parlamento**

Per le Associazioni Professionali della Scuola del Veneto che firmano questo documento, le finalità della scuola sono quelle che le assegna l'art. 3 della Costituzione. Per questo riteniamo che cambiamenti di tale natura non possano comunque scavalcare il Parlamento e temiamo che, senza una seria elaborazione e un diffuso consenso, si darà origine ad un contenzioso tra Stato e Regioni e tra Regioni e Regioni (ad "autonomia differenziata", a statuto speciale e ordinarie) che può rallentare se non addirittura fermare un vero processo di decentramento, aumentando così l'incertezza che in questi anni ha caratterizzato il sistema scolastico italiano.

Abbiamo messo in evidenza le criticità delle proposte in discussione, con argomenti e senza assumere una posizione pregiudiziale. Ribadiamo la richiesta che le Associazioni Professionali della scuola, a tutti i livelli, vengano coinvolte e sentite perché sono luoghi autorevoli di impegno, di riflessione e di contatto con la scuola militante.

26 giugno 2019



adiveneto@adiscuola.it



adridotto@libero.it



info@associazionemaestrodinozanella.it



segreteria@anfis.eu



bruzzo.antonella@gmail.com



fonpa50@gmail.com



mce-ve@virgilio.it

Movimento di Cooperazione Educativa



pfsveneto@gmail.com