FORUM VENETO DELLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI DELLA SCUOLA

AIMC, ANDIS, CIDI, AMDZ, LEGAMBIENTE SCUOLA E FORMAZIONE, MCE, PROTEO FARE SAPERE, ANFIS, ADI



L'istruzione deve rimanere competenza esclusiva dello Stato!



Di cosa parliamo?

L'art. 117 della Costituzione recita che le "norme generali sull'istruzione" sono competenza esclusiva dello Stato. Ma cosa sono le norme generali? Lo ha definito la Corte Costituzionale (sentenza 279/2005): sono quelle "*sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale*". Per noi sono quelle che assicurano l'uguaglianza del diritto all'istruzione di tutti.

Ma…l'art. 116 della Costituzione prevede che tra le materie che "possono essere attribuite alle regioni" con legge dello Stato, su richiesta delle Regioni, vi siano anche le "norme generali sull'istruzione". Riteniamo sia stato un errore inserire questa norma in Costituzione. Il Veneto, come altre regioni, ha presentato da anni una proposta di Intesa tra lo Stato e la Regione che, una volta sottoscritta dallo Stato, sarà portata alle Camere dove deve essere approvata dalla maggioranza assoluta.

coordinatore
Antonio Giacobbi
agiacobbi2010@libero.it

sede presso MCE
Via Guglielmo Ciardi
30174 Mestre Venezia
mce-ve@virgilio.it

E il ddl Calderoli?

È una proposta di "legge quadro" che dovrebbe regolare le condizioni e le procedure mediante le quali si arriva all'Intesa tra Stato e Regione. Una volta approvata la legge, si può passare alle Intese.

Cosa sono i LEP?

Sono i Livelli Essenziali delle Prestazioni, "*concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" e che sono competenza esclusiva dello Stato (Costituzione, art 117). Il ddl Calderoli prevede che il Consiglio dei Ministri determini i LEP, li sottoponga al parere della Conferenza Stato Regioni e delle Camere, per poi approvarli in via definitiva. Dobbiamo constatare purtroppo che i Lep sono in Costituzione dal 2001, che il Parlamento doveva definirli da allora ma non lo ha mai fatto, contribuendo così a determinare una differenza tra i cittadini nella possibilità di fruire di tutti i diritti.

E il Veneto?

La Regione Veneto ha chiesto tutte e 23 le materie per le quali la Costituzione consente il trasferimento dallo Stato, comprese appunto le "norme generali sull'istruzione" (sito autonomia.regione.veneto.it/atti-ufficiali, Dossier 1 settembre 2019). La proposta si articola in più punti (artt. 11/13).

Perché non siamo d'accordo?

1) La scuola sistema pubblico unitario

La scuola è un servizio pubblico che ha il compito di assicurare a tutti i cittadini quanto prescritto dall'art. 3 della Costituzione: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. 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*". Ma la scuola rappresenta qualcosa di più di un servizio, proprio per la sua missione: Piero Calamandrei, uno dei padri costituenti lo ha definito "organo costituzionale" (1950). Come tale deve garantire a tutti i cittadini quanto stabilito dalla Costituzione, a prescindere dal territorio nel quale sono nati, finalità che richiede come condizione l'unitarietà del sistema formativo. Il venir meno della competenza dello Stato sulle norme generali mina alla radice la sua funzione unitaria. **Riteniamo che, anche se prevista dall'art. 116 della Costituzione, l'autonomia differenziata non consentirà a tutti i cittadini di fruire di pari opportunità di istruzione**, soprattutto per i divari territoriali e le disuguaglianze che caratterizzano il nostro paese. Per ragioni di natura culturale, pedagogica e politica, la scuola deve invece assicurare uguali condizioni di successo formativo.

2) Ma ci sono i LEP…

Nell'impostazione, peraltro non nuova, del ddl Calderoli, "*il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP può essere effettuato, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard*". Nel marzo scorso è stato nominato il Comitato per l'individuazione dei LEP, composto da 62 autorevoli esperti prevalentemente di diritto costituzionale e amministrativo, di grande competenza. Con tutto il rispetto, ci permettiamo di notare che non vi sono esperti "di scuola". Sicuramente saranno auditi nel corso dei lavori, ma la loro assenza non ci sembra coerente con la funzione della scuola "organo costituzionale". **Riteniamo che determinare i LEP in materia di istruzione non possa essere una operazione neutra rispetto ad un paese che ancora vede importanti differenze territoriali** ma che soprattutto non possa limitarsi alla loro enunciazione. Solo a titolo di esempio, riportiamo alcune considerazioni relative agli asili nido. "*Molti studi hanno dimostrato che la partecipazione a programmi pre-scolastici di alta qualità da parte*

di bambini provenienti da famiglie svantaggiate porta al conseguimento di competenze cognitive migliori e influisce in modo considerevole e a lungo termine sulle capacità socio-emozionali, fattori ai quali sono da attribuire gli effetti positivi nel percorso sociale e lavorativo da adulti. I benefici dell'investimento nei programmi educativi per la prima infanzia sono assai più efficaci e meno costosi degli interventi successivi mirati al contrasto dell'abbandono scolastico. Disporre di un insieme qualificato di servizi educativi e scolastici è una risposta al diritto a una buona vita individuale e di comunità" (MIUR. Linee pedagogiche zerosei, 2021). Oggi così non è in Italia. L'offerta di asili nido nel nostro paese presenta due linee di frattura tra le regioni e tra le città e le periferie. La prima vede le regioni del centro e del nordest superare il 30%, mentre sud e isole restano sotto il 16%. La seconda vede i comuni periferici e semiperiferici non superare il 20% (fonte Open Polis, Con i bambini, 2020). Le ultime notizie relative al PNRR fanno temere che non sarà possibile istituire i 264.000 posti in più inizialmente previsti.
"Determinare" i LEP quindi non ci sembra condizione sufficiente per avviare l'autonomia differenziata: serve invece assicurare il servizio e un servizio di qualità. Non solo: sarà necessario tener conto, per restare all'infanzia, che in alcune regioni del Sud è la stessa domanda sociale ad essere nettamente inferiore. In alcune regioni infatti sono i genitori a voler educare i bambini in famiglia, per cui non bastano maggiori finanziamenti ma serve anche una "politica della domanda" (De Anna). Infine, una corretta azione sui LEP deve partire da una concezione dinamica degli stessi livelli, dall'azione dei diversi soggetti che intervengono nei processi, dalla qualità dei servizi. Affermare quindi "prima i LEP poi l'autonomia" è necessario ma non sufficiente.

3) Da un sistema centralistico ad un altro

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, così recita il DPR 275/99 è "*garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento*". In realtà la struttura è rimasta fortemente centralizzata e ancorata al Ministero, che dal centro e dalla periferia, ogni anno precipita sulle scuole centinaia e centinaia di note, circolari, decreti ecc. Non possiamo non citare ciò che è avvenuto negli ultimi mesi: la grande opportunità data dalle enormi risorse ricevute dal PNRR ha messo in difficoltà gli istituti sia per i vincoli di gestione sia per la carenza di competenze amministrative esperte. Pensiamo che la vera autonomia da rafforzare sia quella delle scuole. Leggiamo invece nella proposta della Regione Veneto una nuova forma di centralismo che si sostituisce a quella dello Stato. La Regione chiede infatti, tra le altre, la potestà legislativa con riferimento:

- "alla disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale" (*non si parla più, finalmente, delle "finalità" del sistema" come era previsto in precedenti documenti, ma ci sembra che "l'organizzazione del sistema educativo di istruzione e formazione" non possa prescindere da una idea di scuola; e qual è quella della regione Veneto? E poiché le idee di scuola sono diverse, non sono forse prevedibili venti sistemi differenti? altro che unitarietà del sistema…);*
- "alla disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche mediante l'introduzione di ulteriori indicatori di valutazione legati al contesto territoriale, nel quadro dei principi e criteri generali stabiliti dallo Stato e ferma restando la competenza dell'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione (INVALSI) in tema di valutazione degli apprendimenti" (*che senso ha? non bastano l'Invalsi e le rilevazioni internazionali? Perché complicare la già complicata vita delle scuole?)*
- "alla disciplina della programmazione dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orien-

tamento, alla formazione dei docenti e alla destinazione delle relative risorse, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche" *(la formazione dei docenti competenza della Regione? e perché? Quella iniziale su cui esiste già una recente discutibile legge dello Stato in attesa di decreto? O quella in servizio, che compete ai collegi dei docenti e che per alcuni aspetti dovrebbe essere anche materia contrattuale tra l'altro…)*;

- "alla disciplina, anche mediante contratti regionali integrativi, dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nel rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile e dei contratti nazionali di lavoro del comparto scuola e della dirigenza scolastica" *(questo è poco chiaro, va evitato il rischio di alimentare la frammentazione dei contratti, l'indebolimento del contratto nazionale con la conseguente retribuzione diversificata non in relazione alla professionalità e alla funzione ma alle risorse del territorio, diverse da regione a regione; se si vuole fare del Veneto una regione a statuto speciale lo si dica chiaramente)*;
- "alla disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, nel rispetto dell'autonomia scolastica" (*quindi non dei collegi dei docenti e dei consigli di istituto, sembra di capire; ma cosa si intende allora? i distretti scolastici obsoleti da anni, qualcosa che raccordi scuola e territorio? Ma non ci pensano già gli strumenti dell'autonomia e i patti territoriali? Di cosa parliamo?*)

È poi previsto che il personale dirigente docente e ATA, compreso quello dell'USR e delle UAT, diventino dipendenti regionali, salva la facoltà di permanere nei ruoli statali. Da notare che, conseguentemente, spetterà alla regione l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti. "*C'è l'idea di un sistema scolastico fortemente gerarchizzato, con un ferreo controllo da parte del governo regionale sui vertici del sistema, cioè del personale delle direzioni regionali e dei dirigenti scolastici, finalizzato ovviamente a dettare, con un meccanismo a cascata sui docenti e sul personale ATA, non solo le regole ma gli orientamenti e i contenuti dell'insegnamento a livello regionale*" (Mario Ricciardi, maggio 2023).

4) Le risorse

Non ne abbiamo la competenza ma rileviamo che sono diverse e autorevoli le fonti, dall'Ufficio del bilancio del Senato, allo SVIMEZ, all'UE, che evidenziano il problema: l'autonomia differenziata, così come è concepita in particolare dalla Regione Veneto che chiede il trasferimento di 23 materie, non sembra avere la necessaria copertura finanziaria e mette a rischio la possibilità di assicurare i LEP a tutti i cittadini di tutte le regioni. Se è così, non è accettabile una riforma che non garantisce l'uguaglianza dei cittadini, anche nell'istruzione.

5) Un percorso non condiviso

Il ddl Calderoli disegna il percorso istituzionale che coinvolge Regioni, Conferenza Unificata, Governo, Parlamento, Enti Locali. È legittimo naturalmente. Tuttavia la materia Istruzione è talmente potente, delicata, complessa che ci sembra sbagliato non prevedere il coinvolgimento della scuola. Il testo prevede che la Regione deliberi l'atto di iniziativa "sentiti gli Enti Locali", immaginiamo tramite l'ANCI regionale. È vero che in Veneto non esiste una sorta di "ANCI delle Istituzioni Scolastiche autonome", tema che meriterebbe una riflessione, ma pensiamo che la legge avrebbe potuto prevedere qualche forma di consultazione delle Scuole e delle loro Associazioni professionali, a livello periferico e nazionale.

Sono queste le ragioni per cui riteniamo che le norme generali sull'istruzione debbano rimanere competenza esclusiva dello Stato. Le proponiamo all'attenzione dei dirigenti scolastici, dei docenti e del personale ATA del Veneto.

Giugno 2023