



## Dalla conoscenza, la democrazia.

*Difendere il lavoro e dare futuro ai diritti.*

2° CONGRESSO NAZIONALE FLC

San Benedetto del Tronto

14-17 APRILE 2010

### **Il Federalismo ed i settori pubblici della conoscenza**

Il Governo in carica ha approvato, a otto anni dalla modifica del Titolo V della Costituzione, la legge delega che definisce il nuovo assetto del " federalismo fiscale" nel nostro paese. Nei suoi 29 articoli si definisce una cornice istituzionale e la contestuale apertura di un cantiere legislativo che durerà almeno altri sette anni. In particolare sono definite:

- Le funzioni fondamentali di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane
- Le Risorse per finanziare le funzioni fondamentali e le spese essenziali
- L'intervento della perequazione statale.

In tale contesto, più corretto sarebbe parlare di regionalismo, piuttosto che di federalismo, date le caratteristiche storiche, politiche ed istituzionali del nostro paese.

#### **La scuola**

Il "federalismo" scolastico si inserisce nel nuovo scenario legislativo e in un contesto politico e sociale contrassegnato negativamente dalla politica governativa di tagli delle prestazioni statali, soprattutto sul sistema pubblico di istruzione.

Nell'ultimo scorcio della legislatura regionale, Stato e Regioni, su questo tema, hanno definito un Accordo, che però non è stato ancora sottoscritto formalmente tra le parti..

L'intesa delinea, in materia di istruzione, un quadro abbastanza preciso dei compiti affidati allo Stato e le competenze che passano alle Regioni, su cui ciascuna regione dovrebbe legiferare entro il **31 dicembre 2011**.

In particolare si prevede che:

- Il dimensionamento delle istituzioni scolastiche è determinato secondo criteri, forme e modalità che saranno definite con l'intesa in sede di Conferenza unificata.
- Il personale dirigente, docente e A.T.A. della scuola resta alla **dipendenza organica** dallo Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e **passa alla dipendenza funzionale** delle regioni, le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali nelle forme determinate dalle leggi regionali.

L'intesa anche se ancora non sottoscritta, costituisce comunque un riferimento importante per capire come si potrebbe assestare il sistema di istruzione del nostro paese e contiene elementi che ci preoccupano.

Apprezziamo lo sforzo compiuto con l'ipotesi di Accordo, ma rileviamo che è mancato il governo unitario e democratico dell'intera questione, così come è assente una visione strategica.

Manca, inoltre, la definizione di un sistema di cooperazione interistituzionale, necessario a garantire il diritto universale all'istruzione.

Noi chiediamo che ci sia una partecipazione delle comunità locali, scolastiche e del sindacato, finora esclusi o rimasti ai margini di un processo che ha coinvolto solo pochi esperti.

Questi processi hanno, invece, bisogno di una grande partecipazione: Bruno Trentin sosteneva che i processi di autogoverno devono partire dai luoghi di lavoro.

Ma finora lo stesso rapporto con la Conferenza Unificata non è stata un'esperienza esaltante.

Il disegno costituzionale, anzi, non solo non è stato attuato ma c'è stato un arretramento.

Assistiamo, infatti, ad una situazione fortemente contraddittoria, di un governo a parole federalista che produce invece leggi - si vedano i provvedimenti Brunetta - che accentrano fortemente le competenze ed irrigidiscono la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, riducendo notevolmente gli spazi contrattuali e della partecipazione democratica.

C'è bisogno, invece, di una forte interlocuzione sociale ed anche nelle singole regioni va costruito un rapporto contrattuale che garantisca, anche da questa via, l'unitarietà del sistema, a fronte di una situazione che si sta pericolosamente differenziando.

Noi crediamo che gli attori istituzionali e sociali di questo processo devono avere piena consapevolezza degli obiettivi di questa riforma che interviene sul sistema di **istruzione e formazione** .

L'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione è essenziale, dato il suo ruolo fondamentale per la stessa tenuta unitaria del paese, per garantire i diritti di cittadinanza e la qualità del modello di sviluppo del paese.

E' nella scuola che si formano i cittadini, la loro coscienza critica, il loro senso di appartenenza alla comunità nazionale. E' la scuola la sede istituzionale in cui si provvede alla rimozione degli ostacoli che si frappongono all'esercizio della cittadinanza attiva; ed è grazie al ruolo formativo della scuola che è possibile migliorare la propria condizione iniziale di marginalità sociale e culturale e garantire la mobilità sociale nel nostro paese..

In questo quadro noi pensiamo che il percorso previsto nell'intesa Stato Regioni ,di ridefinizione degli assetti istituzionali e della "governance" del sistema, deve puntare prioritariamente al rafforzamento unitario del sistema nazionale d'istruzione.

Perché se è vero che permane una inaccettabile disuguaglianza fra gli studenti del nostro paese nei modi e nei contenuti con i quali viene loro erogato il servizio scolastico; se è vero che c'è ancora un profondo divario tra Nord e Sud del paese, con un vulnus al diritto all'accesso ed al successo formativo in particolare per gli studenti del Sud; è altresì vero che le esperienze maturate nella formazione professionale, da sempre di esclusiva competenza delle regioni, non hanno garantito una migliore e maggiore difesa dei diritti, permanendo una enorme differenziazione fra le regioni fino alla negazione di quei diritti in alcune situazioni territoriali.

Da entrambe queste esperienze, negative per quanto attiene alla reale garanzia del diritto all'istruzione ed alla formazione, traiamo il convincimento che occorre trovare una formula che superi sia l'esasperato centralismo statale dell'esperienza scolastica che la frammentazione e differenziazione regionalista dell'esperienza formativa.

Nodo centrale per uscire da queste problematiche è ridefinire il ruolo dell'**autonomia scolastica**.

Per rafforzarsi l'autonomia deve diventare regola di funzionamento del sistema d'istruzione: per questo è importante avere la consapevolezza che l'autonomia delle scuole non può che collocarsi in un sistema complessivo di autonomie.

Ripartire dall'autonomia vuol dire ridefinire il "baricentro funzionale" delle istituzioni scolastiche, per rafforzare e sviluppare i percorsi di autorganizzazione dell'offerta formativa, evitando il sovraccarico di improprie incombenze burocratiche, non connesse all'erogazione della stessa offerta formativa.

Le istituzioni scolastiche autonome hanno bisogno di certezze e di risorse . Alle scuole vanno garantite adeguate risorse professionali per permettere una programmazione didattica pluriennale e devono poter disporre con certezza delle risorse economiche indispensabili per sostenere il piano dell'offerta formativa .

L'autonomia si rafforza se assume come riferimento vincolante le norme statali sugli ordinamenti, la struttura del sistema, i titoli in uscita.

Reclutamento del personale, la formazione in ingresso ed in servizio e la sua dipendenza da un unico datore di lavoro, lo Stato, la regolazione del rapporto di lavoro da parte del CCNL, i criteri per la determinazione degli organici, sono gli elementi strutturali del sistema nazionale che vanno garantiti.

I LEP (livelli essenziali delle prestazioni), determinati a livello nazionale, dovranno assicurare una qualità alta delle prestazioni in materia di istruzione su tutto il territorio nazionale. Vanno, quindi, definiti, in coerenza con i LEP così concepiti, i cosiddetti costi standard, che costituiscono riferimento per assicurare il loro finanziamento statale.

Diversamente si produrrebbe nei fatti una violazione della garanzia del diritto universale all'istruzione di qualità a tutti, su tutto il territorio nazionale.

Per questo è necessario garantire risorse economiche e professionali adeguate, a partire da organici pluriennali. E le regioni non possono rimanere fuori dal processo che porta alla loro definizione, perché così non avrebbero alcun potere reale per esercitare le proprie competenze programmatiche. Come si fa, infatti, ad esercitare la programmazione territoriale se le risorse sono decise altrove, peraltro in un'ottica di progressiva e crescente riduzione?

Siamo convinti che se da questo processo riformatore dovrà uscire un sistema d'istruzione capace di affrontare le nuove e complesse sfide educative è necessaria un'ampia e diffusa discussione nel paese, nonché il più ampio coinvolgimento di lavoratori del sistema d'istruzione e formazione .

## ***L'Università***

Per quanto attiene al sistema universitario non è tanto la modifica dell'articolo V della Costituzione che ha portato ad una improvvisa accelerazione dei rapporti tra Regioni, Enti Locali ed Atenei, quanto piuttosto la drastica politica dei "tagli" al finanziamento pubblico del sistema universitario.

I provvedimenti governativi, e le misure legislative ancora in itinere, hanno infatti drasticamente ridimensionato le possibilità finanziarie degli Atenei. Questo ha comportato da un lato la riduzione dell'offerta formativa, ma anche l'impossibilità concreta, a partire da quest'anno ed in maniera sempre più marcata nei prossimi anni, di poter far fronte alle attività di ricerca, al funzionamento ordinario e perfino al pagamento degli stipendi.

Si assiste quindi alla disperata richiesta degli Atenei di ottenere finanziamenti, che dallo Stato sono negati così come dai privati, per la nota anomalia italiana che fa del contributo dei privati alla Ricerca il fanalino di coda europeo.

Regioni ed Enti Locali diventano allora il partner obbligato a cui appoggiarsi. Emblematico in questo senso il caso trentino in cui la Provincia autonoma, staccando un assegno, si è di fatto comperata l'Università.

Quale autonomia e libertà di ricerca, cosa ne sarà del personale, quale governance sarà attuata per ora non è dato sapere, anche perché non si è avviato alcun confronto con le parti sociali interessate.

Ma l'esempio trentino è in qualche modo, anche se in maniera meno eclatante, seguito anche da altre Regioni.

Si è passati quindi da un ruolo importante delle Regioni e degli Enti Locali essenzialmente sul diritto allo studio e sui rapporti tra sistema sanitario nazionale e Facoltà di Medicina, ad un intervento a tutto campo che, se non governato, rischia di smontare l'unitarietà del sistema universitario, con buona pace di quanto sancito dall'articolo 33 della Costituzione e dalla legge 168/89 sull'autonomia universitaria.

Noi pensiamo che sia, quindi, necessario aprire al più presto un tavolo di confronto o con le singole Regioni o con il sistema delle Autonomie Locali per evitare la frantumazione del sistema universitario e l'avvio della stagione delle "Fondazioni", per realizzare un maggior raccordo tra territorio ed università, definendo le modalità della loro necessaria interrelazione.

### **La Ricerca**

Il 3 marzo 2010 la Commissione Europea ha formalizzato la propria proposta per la strategia «Europa 2020», erede diretta di quella di Lisbona, per conseguire una crescita fondata sull'assunzione di tre *priorità*.

Secondo la Commissione l'approccio del *«partenariato dovrebbe essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile, affinché tutti partecipino al conseguimento dei traguardi fissati. »*

E' evidente la consapevolezza dell'Unione di determinare un'evoluzione dal concetto di semplice coordinamento di politiche settoriali verso un approccio di tipo sistemico, caratterizzato da politiche economiche e industriali centrate su istruzione, formazione, ricerca e innovazione.

Ma è alquanto improbabile l'estensione del metodo del *partenariato* al nostro paese, dove è già un problema serio il coinvolgimento delle parti sociali ed è del tutto assente un governo unitario della Ricerca pubblica.

Questo quadro null'affatto unitario, a seguito delle modifiche al Titolo V della Costituzione e della transizione verso elementi di federalismo, rischia di degenerare in una ulteriore accentuazione degli elementi di frammentazione già oggi sin troppo nefasti, data l'assenza di una chiara individuazione di priorità e obiettivi e di un quadro di governo unitario.

Tra il *Programma nazionale di riforma 2008-2010*, la recente *Risposta italiana alla consultazione per la strategia «Europa 2020»*, il *Quadro strategico nazionale 2007-2013*, il relativo *Rapporto strategico nazionale 2009*, la bozza di *Programma nazionale della ricerca* in predisposizione, *Pon, Por, ecc.*, individuare elementi di coerenza è arduo.

Per non parlare della frammentazione della seconda rete di ricerca, spappolata tra decine di enti vigilati da una decina di ministeri diversi: neppure a tale questione, sinora, la politica è riuscita a dare risposte.

Analogamente all'Università, anche per la ricerca si pone, quindi, il problema di realizzare un maggior raccordo tra territorio ed istituti di ricerca, definendo le modalità della loro necessaria interrelazione.

### ***Considerazioni finali***

Noi non siamo i nostalgici dello stato centrale, ma abbiamo una visione precisa del processo regionalista nei settori della conoscenza, che vogliamo si affermi nell'attuazione di quel processo avviato dalla modifica del Titolo V, finalizzata a garantire il diritto universale all'istruzione.

Questo processo di regionalizzazione implica che anche le Regioni ripensino se stesse. Non bastano le leggi regionali, ma a fronte di queste nuove, rilevanti competenze occorre che esse rivedano il loro modello organizzativo.

Stato e Regioni devono agire all'interno di una visione strategica ed unitaria del ruolo della conoscenza per la democrazia e lo sviluppo delle comunità nazionale e locali, superando le conflittualità e realizzando, al contrario, una forte cooperazione interistituzionale.