

L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI E I DIRITTI UNIVERSALI

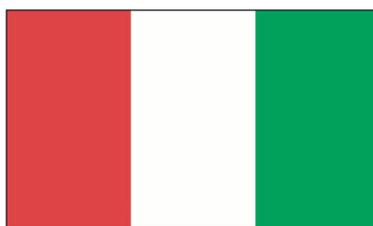
ESSERE CITTADINI DI UNA NAZIONE E NON DI UNA REGIONE

Si è spesso parlato e si parla tuttora in questi mesi di "regionalismo differenziato". Si tratta di particolari condizioni di autonomia che potrebbero essere consentite a singole regioni in base a quanto prevede l'art. 116 della Costituzione. Essa infatti prevede che forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite a tutte le Regioni a statuto ordinario, affinché in questo o quel territorio sia possibile realizzare un potenziato esercizio dei diritti ma solo dopo che sia stato assicurato un trattamento eguale e uniforme nell'esercizio dei diritti fondamentali delle persone. Ciò anche in funzione della loro libertà di circolare e soggiornare senza ostacoli, per libera scelta, in differenti Regioni (art. 120 Cost.). Si tratta di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Se si affermassero condizioni di autonomia particolari e



differenziate da Regione a Regione senza avere preliminarmente determinato i livelli essenziali delle prestazioni diventerebbe sempre più difficile, per lo Stato, esercitare in modo efficiente e con tangibili risultati le sue funzioni legislative esclusive necessarie proprio per scongiurare rotture nell'eguale godimento di diritti fondamentali.

Un esempio in tal senso è dato dalla riserva allo Stato delle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n), rimandando al principio del "trattamento equipollente" per tutti gli alunni delle scuole pubbliche e paritarie



di cui all'art. 33 Cost.).

La facoltà riconosciuta alle Regioni con la riforma del 2001 di poteri legislativi esclusivi e concorrenti senza argini intangibili quali i livelli essenziali delle prestazioni (non a caso introdotti dalla stessa riforma), cozza contro il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), che si concretizza anche su pari diritti e doveri dei cittadini su tutto il territorio nazionale.

La FLC Cgil ha sempre sostenuto l'autonomia delle istituzioni scolastiche, universitarie, formative, ma ha sempre precisato che

questo non significa che ognuno fa come gli pare o che chi ha di più dà di più e chi ha di meno si arrangi. Un sistema di autonomie funzionali ed efficaci all'interno di una nazione ha senso in un contesto solidaristico. E ciò non può che valere anche per le autonomie locali (Regioni, Province e Comuni).

L'accesso all'istruzione fino ai suoi gradi più alti non può essere determinato dal luogo di residenza, così come l'accesso alle cure in caso di malattie.

Per questo l'autonomia si esercita in un quadro nazionale di livelli essenziali delle prestazioni che devono essere comunque garantiti ovunque il cittadino italiano nasca, viva o si trovi momentaneamente su tutto il territorio italiano. E come spieghiamo su questo numero del Giornale "livelli essenziali" non sono livelli "minimi", ma sono quelli "necessari" all'esercizio della cittadinanza.

I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE

Non possono essere attribuite ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia alle Regioni che le richiedono (a norma del comma 3 dell'art 116 della Costituzione), se prima non vengono individuati i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) in materia di diritti civili e sociali da garantire alla persona su tutto il territorio nazionale. È quanto ha stabilito la stessa Costituzione quando, con la riforma del Titolo V nel 2001, ha consentito alle regioni facoltà di produzione normativa e di gestione amministrativa che prima non possedevano.

Quindi i LEP costituiscono il limite da cui le Regioni devono partire per

ottenere forme ulteriori di autonomia. Tale asserzione è fondata sullo stesso dettato costituzionale che giunge perfino a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo laddove le regioni non siano in grado di tutelare "i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

I CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEI LEP

Se intendiamo il diritto (sociale) istruzione come sostanziato da particolari, essenziali, contenuti esigibili dalle persone, a essi dobbiamo cor-

relare delle prestazioni specifiche che si configurano come obblighi per le amministrazioni.

«Ciò che interessa evidenziare è che sia le norme generali che i principi fondamentali hanno necessità di tradursi in una "organizzazione strutturale" che garantisca la loro effettività: i L.E.P. null'altro sono che l'organizzazione strutturale attraverso cui norme generali e principi fondamentali garantiscono l'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti». (AM Poggi, 2007).

Proviamo allora a individuare innanzitutto i criteri che devono presiedere all'individuazione dei LEP. Essi potrebbero essere i seguenti:

- **La prossimità:** l'offerta di istruzione deve essere prossima ai fruitori, gli alunni e le loro famiglie. Le scuole di base, dall'infanzia alla scuola media, con diversa gradinatura, devono essere quanto più possibile vicine al cittadino. Le stesse scuole superiori devono offrire nei territori definiti dalla competenza programmatica regionale un'offerta completa di tutti gli ordini di studi.

- **L'ordinamento:** i livelli dell'istruzione devono essere corrispondenti agli ordinamenti che sono stati fissati dalle norme su tutto il territorio nazionale (orari, discipline, qualificazione del personale, numero del per-

(segue a pag 2)

LA FORMAZIONE A PORTATA DI MANO

Il cittadino in formazione, soprattutto nelle prime fasce dell'età scolare, ha diritto a una scuola ubicata quanto più possibile vicino alle abitazioni. Per questo le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado devono essere istituite in modo diffuso su tutto il territorio nazionale. Le scuole secondarie superiori debbono essere insediate in modo tale da offrire ai cittadini italiani tutta la gamma degli indirizzi selezionati dall'ordinamento.

Occorre individuare, dunque, dei parametri che indichino, a seconda della densità abitativa, la costruzione dei vari ordini e gradi della scuola statale. Analogo discorso va fatto per le sedi universitarie da correlare alle densità di popolazione nelle singole regioni.

AREA DI INTERVENTO	PRESTAZIONE	SOGGETTI RESPONSABILI
Sistema zero-sei	Generalizzazione della scuola dell'infanzia nell'ambito di un sistema integrato 0-6 per eliminare le liste di attesa e garantire l'accesso a tutti i bambini e le bambine mediante l'implementazione delle sezioni statali e comunali e la frequenza gratuita. Servono perciò finanziamenti e distribuzione perequativa delle risorse	Stato, Regioni, Comuni, Scuole, Università
Dimensionamento delle istituzioni scolastiche	Riconduzione a 900 alunni medi su base regionale delle istituzioni scolastiche	
Dotazioni sedi universitarie	Individuazione criteri di base per l'istituzione di Atenei nei territori regionali al fine di evitare le migrazioni studentesche	

(continua dalla prima pagina)

sonale, esami, finanziamenti ecc.).

- **L'universalità:** tutti devono potere accedere al sistema di istruzione in tutto il territorio nazionale.

- **La verificabilità:** gli studi affrontati devono essere sottoposti alle verifiche di esame con le stesse modalità e con lo stesso personale qualificato.

- **La gratuità:** per almeno otto anni come da Costituzione, ma anche oltre secondo le leggi dell'ordinamento (fino a 18 anni).

- **Il diritto a raggiungere i più alti gradi degli studi:** i capaci e meritevoli devono essere messi in condizione di accedere anche all'università.

- **La sostenibilità e l'esigibilità:** i LEP, come è anche scritto in un documento della Conferenza Stato/Regioni, devono essere sostenibili dallo Stato e dagli Enti locali e devono essere in qualsiasi momento esigibili dal cittadino, una volta che siano stati individuati.

- **La valutabilità:** le prestazioni, nell'interesse del cittadino e del lavoratore che le eroga, debbono essere monitorabili e valutabili per predisporre strumenti di miglioramento.

Per ognuno di questi criteri possiamo individuare le prestazioni i cui livelli essenziali debbono essere necessariamente correlati alle risorse,

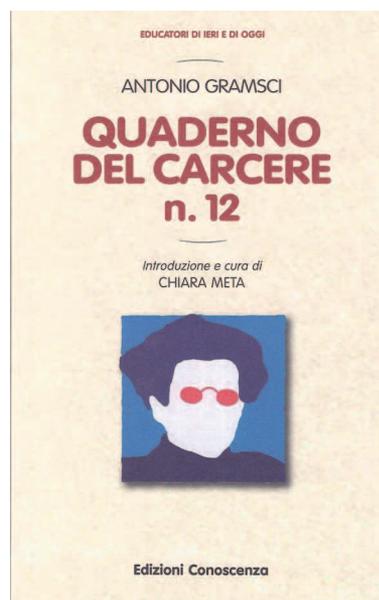
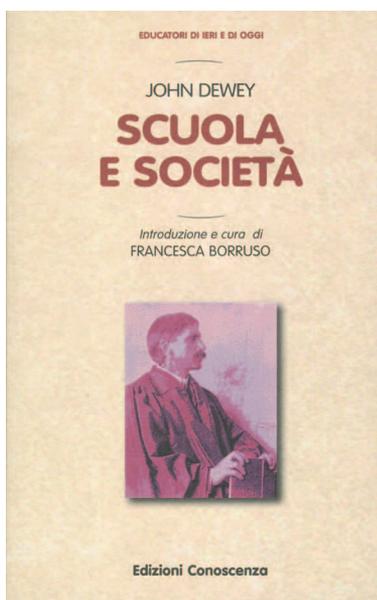
alla programmazione, alla effettiva esigibilità gestionale (con interventi perequativi e sostitutivi se necessario).

LE MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DEI LEP

La Corte Costituzionale (Sent. 282/2002), pur riferendosi al settore sanitario, afferma che l'individuazione dei LEP non può nascere da pura discrezionalità politica ma deve emergere da una «elaborazione di indirizzi fondata sulla verifica dello stato delle conoscenze acquisite e delle evidenze sperimentali acquisite». Tali indirizzi, dunque, magari sotto forma di linee guida, possono

essere dettati da organismi tecnici a composizione mista (Stato - Regioni - Enti locali - Scuole autonome - Università), non potendosi i LEP rimettere alle sole competenze normative o interpretative dei singoli. Le scuole devono partecipare, attraverso una loro rappresentanza, alla definizione dei LEP, quale soggetto istituzionale autonomo (art 117 della Cost.), funzionale all'erogazione del servizio dopo aver elaborato l'offerta formativa. Per le medesime ragioni per i LEP relativi all'istruzione superiore si deve prevedere la partecipazione delle autonomie (funzionali) universitarie.

EDUCATORI DI IERI E DI OGGI



LA NUOVA COLLANA PEDAGOGICA

I lettori troveranno pubblicate opere che hanno avuto un ruolo fondamentale nella storia del pensiero pedagogico e che ancora oggi sono da stimolo nell'attività educativa. I docenti troveranno spunti per comprendere i loro studenti e il senso della loro professione. Sono testi utili per la formazione e l'aggiornamento in campo pedagogico.

www.edizioniconoscenza.it

L'ORDINAMENTO E L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA

STARE BENE A SCUOLA E ALL'UNIVERSITÀ

L'ordinamento di ciascun segmento della scuola italiana e dell'istruzione è stabilito dalle norme generali e deve valere su tutto il territorio nazionale.

Non possiamo non constatare come oggi le leggi generali abbiano depauperato la scuola italiana e l'università, e i livelli essenziali delle prestazioni si siano abbassati in tutto il sistema: meno tempo pieno e meno specialisti di lingua inglese nella primaria, meno tempo scuola e meno laboratori nella secondaria, defianziamento dell'università, depauperamento dell'organico dall'infanzia all'università.

Inoltre manca nell'ordinamento un segmento decisivo in una società moderna e complessa: la scuola dell'infanzia. Essa va disseminata su tutto il territorio nazionale e considerata un Livello Essenziale di prestazione cui i bambini hanno diritto.

La scuola dell'infanzia deve diventare obbligo di istituzione per lo Stato perché essa costituisce la base per la crescita equilibrata e decondizionata del cittadino futuro. Ma nell'ordinamento va compreso anche il LEP relativo all'edilizia.

Aule e spazi adeguati a una didattica moderna sono una prestazione che lo

Stato deve al cittadino: nei territori del Sud, soprattutto anche se non solo, non può più essere considerato accettabile un edificio scolastico o universitario fuori norma, magari ricavato da edifici abitativi e riadattati; così come non corrispondono ai LEP una scuola o una università senza spazi laboratoriali e senza le provviste minime di funzionamento. Oggi le aule che ospitano più di 25 alunni violano i livelli essenziali ai quali gli alunni hanno diritto.

Analogo discorso vale per le sedi e gli spazi universitari.

Il CCNL è uno strumento di garan-

zia per diritti uguali su tutto il territorio nazionale. La sua esigibilità alla scadenza prevista è da considerare anch'esso come un LEP che, assicurando uguale trattamento economico e giuridico al personale, diventa strumento di funzionalità per l'intero sistema e consolida la coesione sociale. Si pensi alla recente vicenda della chiamata diretta che frammentava il trattamento di mobilità fra competenze nazionali, di ambito e di Istituzione scolastica e che il recente contratto ha smontato ripristinandone i caratteri nazionali per tutto il paese.

AREA DI INTERVENTO	PRESTAZIONE	SOGGETTI RESPONSABILI
7-14 anni	Generalizzazione di tempo pieno e tempo prolungato	Stato, Regioni, Enti Locali, Scuole
15-16 anni	Presenza di tutti gli indirizzi di studio che copra tutto il ventaglio dell'offerta formativa. Ripristino delle ore tagliate. Ripristino delle ore di laboratorio	
16-18 anni	Elevamento dell'obbligo scolastico a 18 anni	
Istruzione tecnica superiore	Linee guida e regia nazionale con risorse dedicate e procedure di monitoraggio e controllo tramite responsabilità dirigenziali ben individuate	Stato, Regioni, Università, Scuole superiori
Università	Rifinanziamento del Fondo Ordinario, libero accesso ai corsi di studio, revisione dei criteri di finanziamento che superi l'attuale penalizzazione delle sedi del Sud.	
Apprendimento permanente	Istituzione di un sistema nazionale di istruzione permanente	
Edilizia scolastica e delle sedi di istruzione	Adeguamento alle norme edilizie e antisismiche. Adeguamento alle nuove concezioni di edilizia scolastica secondo le indicazioni delle Linee Guida del Ministro Profumo (2014). Analogo discorso va fatto per gli spazi e le sedi universitarie. Dotazioni laboratoriali scolastiche e universitarie da aggiornare costantemente	
Stabilizzazione del personale	L'ordinamento necessita di personale stabile, qualificato e selezionato. Tutti i contratti individuali dall'infanzia all'università devono essere a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato devono essere stabilizzati dopo un triennio di rapporto di lavoro. La continuità lavorativa è preconditione per la qualità dell'insegnamento apprendimento fino ai più alti gradi di studio (università).	
Selezione del personale	Periodicità regolare dei concorsi: essi debbono essere banditi, per tutto il personale docente, curricolare e di sostegno, e tecnico-amministrativo e ausiliario con cadenza regolare ogni due anni, indipendentemente dal numero dei posti a concorso. Questo è l'unico modo per evitare il precariato e la conseguente dequalificazione degli studi.	
Organico funzionale	Per lo sviluppo di un'autonomia scolastica davvero efficace e in grado di ampliare l'offerta formativa occorre un organico funzionale docente a Ata.	
I CCNL da sottoscrivere con regolarità	Uguali diritti del personale su tutto il territorio nazionale corrispondono a eguale prestazione del servizio a beneficio degli alunni e dei cittadini.	
Servizi di supporto	Occorre dotare gli uffici territoriali del MIUR e il MIUR stesso di risorse strumentali e umane adeguate: - CSA: centri di supporto amministrativo alle scuole e al cittadino; - CIS: centri di intervento scolastico come supporto alla progettualità delle scuole; - sistema informativo del MIUR da potenziare per evitare il ricorso da parte delle scuole a servizi privati; - assunzione di personale amministrativo negli USR e negli ambiti territoriali, oggi totalmente sprovvisti di personale.	

LA SCUOLA È APERTA A TUTTI

La scuola è aperta a tutti, a tutti deve essere garantito il diritto di accesso.

Laddove vi siano ostacoli a questo diritto viene meno un fondamento costituzionale della scuola statale: anche il migrante e il portatore di diversa cultura debbono potere accedere al servizio scolastico senza limitazioni di sorta e anzi debbono potere fruire di interventi mirati che creino interscambio culturale e crescita comune a tutti i cittadini in formazione.

Ormai perfino le scuole dell'obbligo sono costrette a richiedere alle famiglie un contributo che diventa via via più alto col passare degli anni, stante la costante riduzione delle provviste statali alle scuole pubbliche.

Senza tale contributo, ad esempio, gli alunni sarebbero scoperti di assicurazione sulla responsabilità civile terzi.

Essendo questa la situazione, siamo ben lontani dall'assicurare ai capaci e meritevoli la possibilità di raggiungere anche i gradi più elevati dello studio: il destino di chi non ha mezzi propri è segnato, perché anche se bravo e intelligente la sua scelta sarà condizionata dalle condizioni economiche della sua famiglia. E ciò si verifica già a partire dalla

AREA DI INTERVENTO	PRESTAZIONE	SOGGETTI RESPONSABILI
Sostegno ai capaci e meritevoli	Erogazione sussidi, borse di studio, sgravi fiscali adeguati da definire e quantificare per legge a livello nazionale.	Stato, Regioni, Enti Locali, Scuole, Università
Sostegno ai portatori di handicap	Personale docente, educatori e mediatori qualificati e selezionati con regolarità con il medesimo meccanismo previsto per gli insegnamenti curriculari.	
Contrasto alla dispersione scolastica	Sostegno alle scuole per facilitare interventi autonomi di flessibilità curricolare e di individualizzazione dell'insegnamento. Mense scolastiche e trasporti gratuiti per le fasce di reddito basse.	
Alternanza Scuola Lavoro	Corsi integrati e guidati da una regia nazionale per assicurare a tutti gli studenti uguale accesso a un rapporto scuola-lavoro non occasionale o casuale ma di qualità.	
Orientamento scolastico e professionale	Sportelli, corsi, raccordo scuola e formazione professionale	

secondaria superiore.
Ecco perché occorre attuare l'articolo 34 della Costituzione che si pro-

pone di sostenere i capaci e meritevoli indirizzandoli e garantendo la libera scelta dell'università ed evi-

tando la dispersione delle intelligenze. Questa è un'altra "prestazione" che oggi non viene garantita.

UN SERVIZIO CHE FUNZIONA NON PRODUCE SPRECHI

Un sistema nazionale di istruzione che non riflette su se stesso, che non si sa osservare, che non si sa monitorare, è destinato a deperire, ad ossificarsi e a diventare improduttivo.

Ecco perché occorre allestire un servizio di valutazione che metta i poteri pubblici nella condizione di poter migliorare costantemente il servizio.

Anche la valutabilità del sistema è un servizio che va assicurato e che diventa essenziale prestazione.

Le prestazioni che i pubblici poteri devono assicurare in materia di istruzione (ma è discorso che vale per la sanità e per l'assistenza) devono essere sostenibili dalla comunità nazionale ed esigibili.

Ciò vuol dire che ciò che è stato storicamente individuato come livello essenziale di prestazione non può essere messo in discussione dalle comunità locali (ad esempio negando la mensa e i trasporti quando essi siano precondizione per esercitare il diritto allo studio) e deve essere in ogni caso erogato.

In altri termini, un servizio non può

AREA DI INTERVENTO	PRESTAZIONE	SOGGETTI RESPONSABILI
Raccolta dati	Il monitoraggio tramite SIDI su ogni aspetto dell'attività del sistema è funzionale alle scelte politiche e alla valutazione della produttività del servizio	Stato, Regioni, Enti locali, ASL, Scuole, Università
Sistema nazionale di valutazione	Occorre un sistema di valutazione che abbia come unico scopo il monitoraggio della produttività del servizio ai fini degli interventi perequativi e correttivi laddove se ne veda la necessità	

essere messo sulla carta, proclamato, e poi non attuato.

Ricorre anche l'esempio dell'edilizia scolastica.

Oggi, infatti, si sta verificando che le norme sull'edilizia che impongono una capienza massima di alunni e personale vengono violate da altre norme che mettono addirittura in questione la sicurezza e l'incolumità degli alunni e del personale.

I costi standard

A un fabbisogno standard corrisponde una prestazione standard che corrisponde a un costo standard.

Ebbene, se a ogni prestazione essenziale deve corrispondere un costo standard, la provvista finanziaria, edilizia, di personale, di investimento ecc. può e deve essere quantificata a partire da simulazione e ricerca econometriche che orientino

la spesa e la arricchiscano via via che se ne presenti la necessità.

Su questo occorre naturalmente approfondire a partire dalla spesa oggi erogata per l'istruzione e che deve semmai crescere piuttosto che diminuire negli anni come accade ormai da troppo tempo.