

**ASSEMBLEA NAZIONALE «RICOSTRUZIONE»  
(16-17 febbraio 2019, Roma, via dei Frentani, 1)**

**FORUM TEMATICO:  
ISTRUZIONE, CULTURA, RICERCA E UGUAGLIANZA**

**SCUOLA**

Gli investimenti nella cultura, nei saperi, nell'istruzione, nella scuola, nell'università e nella ricerca sono indispensabili in un Paese moderno come l'Italia in quanto si tratta di settori strategici per lo sviluppo dell'economia, della democrazia, della cultura della legalità e per l'inclusione di ogni cittadino.

L'investimento in cultura, la realizzazione di un pieno diritto allo studio e la formazione continua sono gli unici strumenti per contrastare la dispersione scolastica (fortemente presente in molte realtà soprattutto del Mezzogiorno) e rilanciare le dinamiche occupazionali che necessitano di iniziative continue di qualificazione e riqualificazione professionale.

**1. L'unità del Paese è la questione centrale**

Ancora oggi la questione meridionale costituisce uno snodo centrale per lo sviluppo dell'Italia e vogliamo esprimere la nostra massima preoccupazione e contrarietà nei confronti del progetto del cosiddetto «regionalismo differenziato» che rischia di arrecare all'unità del Paese enormi danni anche nell'ambito della cultura, dell'istruzione e della ricerca.

Si tratta di una proposta pericolosa per la tenuta democratica dell'Italia, che renderà i mondi della scuola, dell'università e della ricerca subalterni al potere politico regionale che ha un carattere monocratico e presidenzialista.

La proposta attualmente in discussione non aumenta i margini di democrazia e di autonomia locali, bensì accentra in modo esorbitante i poteri a livello regionale.

Molti sono gli effetti che potrebbe avere la regionalizzazione differenziata sul comparto della conoscenza.

Ad esempio, per quanto riguarda l'università, le regioni avrebbero competenza sul diritto allo studio. Se non si provvederà a una perequazione fra le regioni ricche e quelle povere il divario dei servizi (alloggi, mense, *benefits* vari) e delle borse di studio tra gli atenei del Nord e quelli del Sud si amplierà ancora di più. In questo modo si alimenterà un circolo vizioso per cui sarà sempre meno conveniente da ogni punto di vista (a causa della mancanza di docenti, della scarsità delle strutture, della carenza di diritto allo studio) scegliere di frequentare un'università meridionale invece che settentrionale anche da parte di studenti residenti nel Mezzogiorno. Senza contare il contesto socio-economico-produttivo e il divario già esistente nella qualità dei trasporti e dei servizi tra il Nord e il Sud della penisola che sarebbe ulteriormente alimentato, dando vita a una vera e propria «secessione dei ricchi».

Con un regionalismo spinto, i Presidenti delle regioni e le forze politiche di maggioranza avranno il potere di indirizzare i loro finanziamenti e “pretendere” di essere più presenti negli organismi di governo (CdA) per orientare missione e funzioni degli Atenei della Regione, a tutto svantaggio dei saperi, delle conoscenze alte e qualificate, che l'università deve fornire all'Italia intera.

Nel caso della scuola il regionalismo differenziato non realizzerà un semplice decentramento amministrativo, ma un progetto di vera e propria devoluzione che investirebbe in pieno il sistema

italiano dell'istruzione. Ciò minerebbe l'unità culturale nazionale, alimentando progetti formativi di carattere locale e particolaristico che andranno ben al di là della giusta attenzione che bisogna dare alle specificità territoriali come già garantito dall'autonomia scolastica vigente. Una deriva di tipo regionalistico del sistema di istruzione aumenterebbe gli squilibri già esistenti tra le aree territoriali del Paese e per questo va combattuta.

## **2. Ideali ma anche concretezza**

La sinistra italiana negli ultimi vent'anni si è caratterizzata per un'eccessiva subalternità al modello neo-liberista che è stato applicato anche nell'ambito delle politiche sulla conoscenza, ove si è realizzata una significativa convergenza con le politiche della destra.

Riteniamo che la scuola italiana debba rimanere ancorata ai valori della Costituzione, il che vuole dire anzitutto recuperare una sua indispensabile funzione di ascensore sociale, di contrasto delle disuguaglianze e di educazione alla cittadinanza e alla partecipazione democratica degli studenti.

Ovviamente non possono bastare i richiami di tipo ideale e valoriale, ma bisogna anche formulare delle proposte concrete, nell'ambito di una chiara visione organica della scuola, affinché possano servire come indicazione politica per i nostri militanti ed elettori e per l'attività del nostro gruppo parlamentare.

La nostra idea di scuola, illustrata nelle pagine seguenti, parte da una convinzione dal sapore antico: l'istruzione è un diritto, un bisogno e un dovere, sia per il singolo sia per la collettività.

## **3. L'attuale fase politica, il corpo docente e il calo demografico**

La scuola italiana ha un corpo docente che ha ancora capacità di resistenza ed è su questo serbatoio di energie positive che bisogna fare leva. Tra gli insegnanti di ogni ordine e grado si avverte una crescente delusione per i primi provvedimenti del governo giallo-verde che ha tradito le promesse di cambiamento fatte in campagna elettorale. Tuttavia è forte il rischio che questo esecutivo, potendo approfittare del fallimento della «Buona scuola» del precedente governo e compiendo mere operazioni di *maquillage* che non snaturano affatto l'impianto neo-liberista ormai assunto dal sistema scolastico italiano, possa recuperare il consenso perduto sin qui.

Inoltre, l'Italia continua a vivere un ciclo di forte calo demografico il che porterà a un'inevitabile riduzione del numero di studenti e di classi. Ciò genererà una disponibilità di risorse economiche e umane che potranno essere usate in due modi: per rilanciare la funzione della scuola, dell'università e della ricerca, oppure, come è avvenuto in questi anni, per continuare a fare operazioni di cassa sulla scuola e impoverirla ulteriormente.

Per uscire dall'ambiguità della presente situazione occorre in modo preliminare fare chiarezza su una serie di concetti ormai entrati nel mondo dell'istruzione e che, indipendentemente dalle intenzioni originarie, hanno contribuito a snaturarla: autonomia, merito, valutazione, rapporto con mondo del lavoro, efficienza.

## **4. L'autonomia scolastica: il contesto storico**

In questo ambito gli interventi sono maturati a partire dalla fine degli anni Ottanta dalla consapevolezza che la scuola italiana fosse invecchiata rispetto alla capacità di affrontare le sfide che un mondo in rapido cambiamento le avrebbe messo davanti.

La legge Bassanini del 1997 ha introdotto con l'articolo 21, l'autonomia scolastica. Le buone intenzioni e pratiche che animavano questa riforma, però, si sono dovute scontrare con l'idea che la scuola pubblica, di qualità e per tutti, costasse troppo e non fosse funzionale alle logiche mercatiste che

nel frattempo si andavano affermando nella fase espansiva della globalizzazione. La logica dei tagli alla spesa pubblica è dilagata a livello europeo in tutti i settori, così come l'ideologia che i mercati fossero neutrali e che la politica dovesse rinunciare a svolgere il proprio ruolo perequativo e ciò ha avuto un effetto deleterio sul mondo dell'istruzione e della ricerca che sono stati sempre più percepiti non come un investimento, ma come un inutile costo, soprattutto in Italia.

In questo modo si sono verificati notevoli tagli di risorse e il finanziamento della scuola è sempre più dipeso da fonti esterne che invece erano considerate marginali nei commi 6 e 12 dell'articolo 21 della riforma Bassanini. Ciò ha reso più burocratica la scuola e ha inserito un tipo di competitività tra istituti, territori e gli stessi docenti che ha via via assunto caratteri sempre più insani, snaturando la funzione dell'istruzione pubblica e le intenzioni originarie della riforma. In un contesto crescente di scarse risorse, un dato di fatto sempre più sensibile dopo lo scoppio della crisi della globalizzazione nel 2007, l'autonomia ha finito per trasformarsi nella lotta per la sopravvivenza del più forte a scapito del più debole, con un processo di «aziendalizzazione» del sistema scolastico che ha trasformato il Preside da coordinatore della didattica in «manager» il cui scopo principale è reperire fondi sul territorio, gestire il personale, accontentare gli «stakeholder» (soprattutto i genitori) a detrimento della dignità della funzione docente e della qualità dell'insegnamento.

## **5. I tre pilastri dell'autonomia scolastica**

L'autonomia, nella sua ispirazione originaria, si reggeva su tre gambe, che sono state progressivamente minate, compromettendo l'intero processo e trasformandolo in altro:

### *a) Autonomia didattica*

Anzitutto è venuta a mancare l'autonomia didattica in quanto sono stati progressivamente ridotti gli spazi normativi con interventi sempre più prescrittivi e dettagliati. Un tempo le indicazioni ministeriali erano ridotte al minimo necessario per garantire un'unitarietà di obiettivi nazionali e le scuole si potevano organizzare in modo autonomo adattandosi alla propria realtà territoriale. Il raggiungimento degli obiettivi nazionali era garantito da esami conclusivi dei cicli che erano effettivamente tali e oltretutto omogenei su tutto il territorio italiano, grazie alla presenza nelle commissioni esaminatrici di docenti provenienti da tutte le parti della penisola.

Oggi siamo arrivati al punto di avere una miriade di norme che prescrivono i singoli comportamenti da tenere, esautorando il ruolo del docente e la sua capacità di gestire autonomamente la didattica.

Un altro colpo al ruolo del docente è stato dato dalle varie mode che si sono succedute osannando di volte in volte le diverse tecnologie didattiche innovative o le diverse modalità di fare lezione, svilendo così il ruolo del sapere e la sua funzione sociale.

Infine, il corpo docente ha subito un progressivo processo di delegittimazione sociale che si può toccare in modo tangibile considerando le svalutazioni dei salari e la crescente contrapposizione tra le famiglie e il personale della scuola.

Tutto questo ha finito per ledere quello che è sancito dall'articolo 33 della Costituzione: la libertà di insegnamento.

*Proposta operativa: lanciare come Articolo 1-Mdp un sondaggio nazionale on-line per chiedere agli insegnanti quali sono le tre cose che trovano più inutili fra le incombenze del loro lavoro, e poi pubblicare i risultati della ricerca.*

### *b) Autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria si doveva configurare come la libertà di utilizzare delle risorse che lo Stato doveva comunque impegnarsi a garantire (si veda a questo proposito il comma 5 dell'articolo 21 della legge Bassanini).

Dopo venti anni di tagli di spesa, siamo invece arrivati al punto che lo Stato non garantisce neanche più i fondi per il funzionamento ordinario delle scuole, costrette a inseguire singoli progetti di finanziamento. Come se non bastasse la stessa amministrazione dei fondi eventualmente conseguiti è assai difficile perché sono state imposte delle regole di gestione e di spesa che non si adattano alle necessità di una scuola dinamica, responsabile e autonoma.

Senza adeguati finanziamenti, costrette a rivolgersi in modo non regolamentato al mercato, le scuole di oggi sono molto meno autonome di quanto lo erano vent'anni fa.

*Proposta operativa: rivedere le regole di bilancio e sbloccare per le scuole la possibilità di utilizzo dei soldi tra i vari capitoli di spesa; semplificare le procedure per gli acquisti e favorire il ricorso a moderni strumenti di acquisto, anche on-line. Tutto questo al fine di rendere più semplice la spesa e consentire di rendere più efficiente l'uso dei pochi fondi a disposizione.*

#### *c) Autonomia organizzativa*

Il proliferare di circolari e di norme da parte del ministero ha reso veramente difficile per la scuola organizzarsi autonomamente. L'attuale ruolo ipertrofico della burocrazia ha finito per svilire l'autonomia organizzativa.

È sufficiente recarsi presso la segreteria di un qualsiasi istituto per rendersi conto dell'esistenza di un problema strutturale nei rapporti tra il corpo docente, i servizi che bisogna fornire ai genitori e agli studenti e il personale amministrativo.

*Proposta operativa: lanciare un sondaggio nazionale on-line e chiedere ai dirigenti scolastici e ai DSGA quali sono le tre cose che trovano più inutili fra le incombenze del loro lavoro, e poi pubblicare i risultati della ricerca*

## **6. Quale Scuola per quale Paese**

#### *a) Risorse economiche*

Una scuola universale e di qualità necessita anzitutto di risorse economiche. Si tratta di un investimento per il Paese e per le nuove generazioni che non può essere affidato soltanto al mercato, ma richiede un investimento e una regolamentazione della mano pubblica che deve intervenire sulle disuguaglianze e sulle differenze territoriali. Si devono restituire risorse alla scuola. Per questo, ad esempio, andava nella giusta direzione la proposta di legge «LIP per la scuola della Costituzione» che proponeva di legare i finanziamenti al prodotto interno lordo.

Offrire giuste risorse alla scuola significa creare nuovi laboratori, migliorare l'edilizia scolastica, avere più personale per prolungare gli orari di apertura, estendere la gratuità scolastica e, soprattutto, ridurre la dipendenza dei singoli istituti dai progetti di finanziamento straordinari e occasionali.

Significa rendere effettivo il diritto allo studio: esistono regioni italiane in cui la povertà nega, nei fatti, l'accesso all'istruzione e, purtroppo, l'autonomia regionale differenziata peggiorerà questo stato di cose. Invece, proprio per rilanciare il Paese tutto intero, occorre investire laddove c'è maggiore bisogno, per consentire ai capaci e ai meritevoli di accedere ai più alti gradi dell'istruzione come

garantito dalla Costituzione repubblicana.

*PROPOSTA OPERATIVA PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE: legare il finanziamento per l'istruzione al PIL, secondo un valore che sia in linea con la media UE (il 5-6 per cento) e rendere effettiva la gratuità fino all'espletamento dell'obbligo scolastico*

#### *b) Organici*

La progettualità è parte importante della scuola dell'autonomia ma ha finito per diventare un espediente per integrare gli stipendi dei docenti e per finanziare le singole scuole.

I progetti devono tornare a essere quello che è giusto che siano: un momento di arricchimento e di adattamento personale e territoriale dell'offerta formativa, ricavato nell'ambito della disponibilità di risorse della scuola, sia umane sia economiche.

Centrale è anche la possibilità di una gestione meno rigida del personale docente.

Uno dei cavalli di battaglia degli anni Ottanta è stata l'idea di «organico funzionale», ossia la possibilità di disporre di docenti in quantità sufficiente sia per le lezioni sia per portare avanti, in orari pomeridiani o mattutini, dei progetti di ampliamento dell'offerta formativa oppure di sostegno, ma anche da impiegare in funzioni di coordinamento, di tutoraggio e in altre mansioni necessarie all'organizzazione di un sistema complesso come deve essere una scuola moderna.

Questo strumento è oggi disponibile: il cosiddetto «organico di potenziamento», infatti, è forse l'unica innovazione positiva introdotta dalla legge 107/2015. Purtroppo questo «organico di potenziamento» è stato calato in un contesto compromesso sicché, nella maggiore parte dei casi, è utilizzato soltanto per effettuare le supplenze, un tempo garantite dalle ore a disposizione presenti negli orari dei docenti, eliminate dalla legge finanziaria del 2003 con il famigerato art. 35 (*Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica*).

In altri termini, oggi le scuole dispongono di meno docenti di quanti ne avessero prima del 2003 e l'«organico del potenziamento» è servito a recuperare i tagli al personale effettuati in questi anni. Ricordiamo, però, che l'intero organico della scuola è tutto utilizzabile per l'intera offerta formativa e, quindi, si potrebbero sperimentare tanti percorsi didattici interessanti se si abbandonasse una logica «ragionieristica» che troppo spesso caratterizza le scelte dei Collegi dei docenti e degli stessi dirigenti scolastici.

In particolare un uso intelligente degli organici, adeguatamente potenziati con uno specifico e congruo stanziamento di risorse, potrebbe venire incontro alla necessità di realizzare un vero progetto di inclusione nella scuola, per far sì che la disabilità o altre situazioni di svantaggio vengano realmente compensate e la scuola possa finalmente essere per tutti uno strumento di autoaffermazione.

*PROPOSTA OPERATIVA PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE: abolire l'articolo 35 della legge 289/2002 e riorganizzare gli orari dei docenti, sfruttando l'organico di potenziamento, per eliminare o ridurre al minimo indispensabile il fenomeno della scuola «progettificio», e fare in modo che la conduzione di attività di supporto e ampliamento dell'offerta formativa vengano svolti utilizzando il personale dell'organico.*

#### *c) Programmazione*

In questi anni una delle parole d'ordine che si è abbattuta sulla scuola è «school choice». A tutta prima questa idea può sembrare democratica perché consente a ciascun genitore di iscrivere il figlio nella scuola della città che preferisce e può essere da stimolo per i diversi istituti, messi in competizione virtuosa gli uni con gli altri per conquistare il maggior numero possibile di studenti. In

realtà si tratta di un grosso errore. Si può facilmente stimare che le 5400 scuole secondarie di secondo grado (le cosiddette «Superiori», per intenderci) spendano complessivamente ogni anno circa trenta milioni di euro per «attività di orientamento» e «open day», consistenti nello «spiegare» agli studenti e ai genitori delle scuole secondarie di primo grado (le «medie») che la loro scuola è migliore di quella del paesino vicino.

Questo modello presuppone che esistano scuole di serie A, di serie B e di serie C, magari le prime a pagamento privato, rivolte per le famiglie più abbienti e con la funzione di riprodurre il ceto di provenienza, e le altre, ad esempio le «public school» statunitensi, destinate a versare in situazioni critiche e a riprodurre ghetti e differenze sociali. Non è questa la scuola che vogliamo: noi crediamo che la scuola di Bolzano e quella di Lampedusa, la scuola dei Parioli e quella di Scampia, debbano offrire allo studente la stessa possibilità di farsi strada nella vita, le medesime opportunità di partenza, lo stesso insegnamento di qualità necessario per concorrere alla pari dei più fortunati alla vita economica, civile e democratica del Paese.

Per questo non occorre sprecare soldi per stimolare la concorrenza fra le singole scuole, ma attuare una seria politica di programmazione che consenta di offrire a tutte le zone d'Italia un'offerta formativa completa, tenendo conto sì degli andamenti demografici, ma anche delle peculiarità territoriali, per difendere ampie fasce del territorio da fenomeni di abbandono e di impoverimento. Le scuole sono un presidio territoriale di democrazia e di legalità e potrebbe essere necessario dedicare maggiori risorse o mandare più docenti in zone di periferia piuttosto che in altre. Non bisogna, quindi, limitarsi a costruire scuole laddove mancano, ma anche definire gli organici in funzione delle esigenze territoriali e degli andamenti demografici così da attenuare le oscillazioni nelle iscrizioni.

*PROPOSTA OPERATIVA PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE: reintrodurre il bacino territoriale di competenza e consentire le iscrizioni fuori di esso solo in casi oggettivamente motivati (per esempio: mancanza di offerta formativa specifica nella zona o particolari e documentate esigenze di famiglia).*

#### *d) Valutazione*

La valutazione è un concetto connesso a quello di autonomia scolastica: se non si controlla l'esito delle proprie azioni, non si è responsabili, e senza responsabilità non c'è autonomia. Questo vale anche per il «sistema scuola», che deve poter operare liberamente nella società ma anche rendere conto a essa del suo operato in modo trasparente. Tale operato, però, proprio perché si tratta di risorse pubbliche, che provengono dal prelievo fiscale di ogni cittadino, deve restare ancorato al dettato costituzionale. A questo proposito dobbiamo chiederci: «cosa e perché valutare?».

Anzitutto bisogna valutare in che misura la scuola risponde ai fini costituzionali di ridurre le disuguaglianze e di formare i cittadini. La valutazione, dunque, deve servire allo Stato per indirizzare i propri investimenti laddove è stato accertato che ve ne sia più bisogno. Esattamente il contrario della secessione dei ricchi che alcune regioni vorrebbero proporre.

Vediamo allora cosa fare:

#### *1) Bonus premiale*

Va eliminato. Gli insegnanti non vanno premiati, ma deve essere riconosciuta dignità al loro lavoro. Dalla scuola di infanzia all'università gli italiani sono i lavoratori della conoscenza peggio pagati fra i Paesi ricchi. Occorre allineare gli stipendi alla media europea.

I vari progetti che si svolgono nelle scuole devono poter essere realizzati per mezzo dell'utilizzo flessibile degli organici, ma se è necessario compiere del lavoro straordinario, esso deve essere

quantificato e pagato.

Semmai, se vogliamo pensare a premiare particolari professionalità, si potrebbe pensare di agire sulla possibilità di accelerare la progressione di carriera, consentendo, previo esame-concorso, di accedere a livelli di anzianità stipendiale in anticipo rispetto alla normale scadenza.

Va da sé che ci si deve porre anche il tema di chi non svolge il proprio lavoro ma ciò vale in ogni comparto professionale e la soluzione è una sola: chi non svolge la propria funzione pubblica con disciplina e onore non merita di continuare a lavorare in quel settore. Questo vale non solo per i lavoratori della conoscenza, ma anche per quelli della sanità, della pubblica sicurezza e di ogni altro comparto pubblico secondo quanto è previsto dalla Costituzione.

## *II) Invalsi*

L'Invalsi andrebbe rivisto recuperando l'obiettivo originario di fornire elementi per orientare e definire al meglio l'azione di intervento su ciascuna singola scuola. Una seria attività di indagine, infatti, può contribuire al miglioramento del sistema. Lo scopo dell'Invalsi potrebbe diventare quello di produrre test e materiali di valutazione su tutte, o quasi, le discipline di ogni ordine di scuola.

Mediante un lavoro condotto con indagini a campione, incrociando obiettivi ministeriali e programmi effettivamente svolti, si potrebbero costruire verifiche, griglie di correzione, test, unità didattiche, corredati da soluzioni e da dati statistici circa i livelli di apprendimento rilevati su base nazionale.

Questi materiali potrebbero diventare per gli insegnanti un utile strumento di lavoro quotidiano, un aiuto per orientarsi nel loro percorso didattico, un modo per uniformare il funzionamento della scuola sul territorio, un mezzo per verificare i prerequisiti e il raggiungimento dei livelli minimi degli studenti.

## *III) Preside manager*

Rendendo meno burocratica la scuola e garantendone i giusti finanziamenti, si ridurrebbero di molto i problemi esistenti, ad esempio eliminando la premialità di tipo discrezionale-fiduciario e il controllo diretto del personale. La figura del dirigente scolastico potrebbe essere sdoppiata prevedendo un manager vero e proprio per l'amministrazione e un «Preside» con funzioni più legate alla didattica e con le funzioni ispettive che aveva un tempo.

*PROPOSTA OPERATIVA PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE: riprendere gli articoli 19 e 20 della proposta di legge «LIP Scuola» e proporlo come proposta di legge*

## *IV) Rapporti col territorio e alternanza scuola/lavoro*

Un'altra spinosa questione è l'alternanza scuola/ lavoro: questa, nell'ottica di una scuola autonoma e legata al territorio doveva essere una cosa ben diversa da quanto è stato realizzato. Non è possibile interpretare il giusto scambio scuola/lavoro come un'occasione per ridurre lo spazio delle discipline e per mandare gli studenti a fare fotocopie con la pretesa ideologica che «il contatto col mondo del lavoro sia più istruttivo della scuola stessa».

L'idea dell'apertura della scuola al territorio significava, nella tradizione delle lotte per una scuola democratica degli anni Settanta, il tentativo di innovare e migliorare la didattica per promuovere una formazione inclusiva e partecipata. Ad esempio l'ottima idea di aprire la scuola di pomeriggio per attività didattiche innovative implica sicuramente la disponibilità di un organico potenziato e di maggiori risorse economiche. Ciò si collega a quanto in precedenza detto circa i possibili effetti

virtuosi del calo demografico in atto e al discorso della programmazione degli organici, ma significa anche realizzare massicci interventi nell'edilizia scolastica con l'obiettivo di offrire spazi che, per forza di cose, non sempre coincideranno con le tradizionali aule scolastiche che conosciamo oggi.

*PROPOSTA OPERATIVA PER UNA INIZIATIVA DI LEGGE: riprendere l'articolo 36 della proposta di legge «LIP Scuola» e proporlo come proposta di legge.*

#### *V) Riordino dei cicli*

Il tentativo di riordino dei cicli è stato attuato l'ultima volta con la legge 30/2000, con l'obiettivo di definire i nuclei essenziali dei saperi per adeguarli ai cambiamenti intervenuti nella società. Sfortunatamente la legge apriva pericolosamente la strada alla regionalizzazione, soprattutto per quanto riguarda la formazione tecnica e professionale, come si è poi visto con la 53/2003 della ministra Moratti, fortunatamente abrogata, per quanto riguardava l'abolizione «de facto» dell'istruzione tecnica, dal successivo ministro Fioroni.

Nel 2009-2010 la ministra Gelmini avviò un parziale riordino della scuola di secondo grado, ribadendo, mediante le linee guida del 2010, l'unicità nazionale dei programmi delle discipline. L'intervento, però, operava un pesante taglio su compresenze e materie di base, riducendo gli orari scolastici e, quindi, la spesa pubblica complessiva.

Gli interventi successivi hanno poi aggiunto o rimosso singole materie perdendo di vista un disegno organico generale: dentro il diritto, fuori la geografia, meno ore di storia, più di matematica e così via.

Inoltre, dopo gli interventi della Moratti e della Gelmini le scuole primarie hanno subito tagli molto consistenti che hanno indebolito conquiste importantissime, come il tempo pieno, e ridotto la presenza di docenti nelle classi. In sostanza, gli interventi effettuati dal 2003 al 2010 hanno arrecato un grave danno alla scuola primaria, che era un'eccellenza del sistema formativo italiano di livello mondiale.

Oggi ci troviamo in una situazione in cui spesso i curricula sono frammentari, con tante discipline marginali, specie nei bienni delle superiori, che non riescono a offrire un contributo effettivo alla formazione dello studente. Per non parlare della mancanza di un ruolo definito delle cosiddette «scuole medie» che oggi costituiscono una terra di mezzo dall'incerta identità, collocata tra le elementari e le superiori.

Il tema del riordino dei cicli è importante anche per prevenire gli effetti della regionalizzazione del sistema di istruzione e del tentativo di tagliare ulteriormente le risorse per l'istruzione, riducendo di un anno il percorso scolastico. In particolare, su quest'ultimo punto, la ragione addotta per ridurre di un anno il percorso scolastico dei giovani è che così questi avrebbero possibilità di entrare prima nel mercato del lavoro.

È evidente che contestiamo l'idea che la scuola serva soltanto a trovare un lavoro. Se fosse solo così si potrebbe trasformare tutto il sistema scolastico nazionale in un enorme centro di formazione e di addestramento professionale con l'obiettivo di mandare i ragazzi al lavoro a quattordici anni.

Ovviamente la scuola, oltre che a trovare lavoro, serve anche ad altro: a fare crescere, a formare, a preparare alla vita, a orientare, a educare alla libertà di scelta. Queste finalità saranno sempre più importanti in una società complessa come l'attuale, in cui il possesso di cultura e di una mente allenata e critica potranno fare la differenza per il singolo e per la società in cui vive.

Bisogna, infine, affermare che il sistema di istruzione nazionale è costituito dalle scuole pubbliche, dall'infanzia fino al compimento del diciottesimo anno di età, e dal sistema universitario, e che la definizione dei cicli e dei saperi essenziali è stabilito da una legge nazionale. L'obbligo deve essere dal primo anno della scuola di base fino al completamento dell'istruzione secondaria, per un



totale di tredici anni di insegnamento, obbligatorio e gratuito per tutti.

## L'UNIVERSITA'

Nel giro di pochi anni l'Italia ha realizzato un disinvestimento molto forte nel suo sistema universitario. Si tratta di una direzione opposta a quella intrapresa dai principali Paesi avanzati ed emergenti che hanno accresciuto il finanziamento della propria formazione superiore: in Italia il finanziamento pubblico dell'università è sceso del 22 per cento mentre in Germania, nello stesso periodo, è cresciuto del 23 per cento, aumentando in maniera eccezionale il divario tra i due sistemi.

In tutto il Paese la situazione permane assai critica: l'Italia conserva la maglia nera in Europa per numero di laureati e studiare fuori sede è ormai un costo che ci si può permettere sempre meno.

Negli ultimi anni il numero degli immatricolati si è ridotto del 20 per cento (con meno 66 mila iscritti), i docenti del 17 per cento, il personale tecnico-amministrativo del 18 per cento e il fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) è diminuito in termini reali, del 22,5 per cento. Infine, anche i fondi per gli enti pubblici di ricerca vanno subendo un taglio costante e inesorabile.

Questa situazione non è provocata soltanto dalla crisi economica scoppiata nel 2007: in Italia, la riduzione della spesa e del personale è stata molto maggiore nell'università che negli altri comparti dell'intervento pubblico. Tra il 2008 e il 2013 i docenti universitari sono diminuiti del 15 per cento circa, mentre il totale del pubblico impiego si è ridotto di meno del 4 per cento.

Bisogna partire da questa preoccupante fotografia per voltare pagina.

### **1. Unità nazionale, questione meridionale e politiche universitarie**

In questi ultimi quindici anni governi di diverso colore hanno perseguito un medesimo programma di riforma dell'università con il risultato, in controtendenza con la maggior parte dei Paesi avanzati ed emergenti, di disinvestire fortemente sull'università.

All'interno di questo problema nazionale sussiste una gravissima questione meridionale con un crescente spostamento di risorse dal Sud al Nord dell'Italia che si è concretizzato in diversi modi.

Lo dimostra, ma è solo un esempio, il tema del diritto allo studio perché uno dei meccanismi che sta determinando sempre più questo spostamento di risorse è l'assenza degli studenti fuori corso dal meccanismo del calcolo del costo standard per l'assegnazione del FFO. Infatti, escludendo dal conteggio tutti gli studenti fuori-corso si penalizzano in modo particolare gli atenei meridionali che, per una molteplicità di cause e ragioni di ordine sociale, indipendenti dalla qualità della ricerca e della didattica, soffrono di più di questo fenomeno. Recenti studi hanno mostrato come considerando solo il 50 per cento dei fuori corso nell'applicazione del costo standard, tutti gli atenei del Nord riceverebbero meno finanziamenti di quanto non ne ottengano ora con l'attuale sistema di calcolo; e, per contro, tutte le università meridionali vedrebbero, in genere, significativamente aumentata la loro quota base di FFO, con punte molto alte, ad esempio, per gli atenei di Cagliari e di Catania.

Un ulteriore danno nei confronti delle università del Sud deriva dall'introduzione della cosiddetta quota «premiale» del FFO richiamata in precedenza. Dall'ammontare nazionale del FFO, una sua percentuale, progressivamente dal 7 per cento al 25 per cento dal 2009 al 2016, è stata distribuita tra gli atenei in base alla qualità della ricerca svolta. Di conseguenza, tutte le università ricevono meno FFO, ma mentre alcune potranno ridurre il danno attraverso la quota «premiale», altre vedranno aggravare le loro condizioni.

In questo modo si è verificato un graduale ma costante trasferimento di fondi pubblici dagli atenei del Sud a quelli situati in alcune zone del Nord. Se non si porranno in essere dei correttivi e una regolamentazione di questo fenomeno gli effetti distortivi subiranno una nuova accelerazione in base al principio che chi più ha, più avrà e continuerà ad avere, mentre chi meno ha, continuerà ad avere sempre di meno, fino al pericolo (in alcuni casi concreto!) di chiusura dello stesso ateneo.

Una finta retorica del merito e dei poli di eccellenza ha avuto l'effetto di creare negli ultimi dieci anni poche università di eccellenza, tutte concentrate al Nord e, di fatto, ha contribuito a desertificare il Meridione e parte del Centro dell'Italia da cultura e saperi diffusi.

L'ultimo strumento con cui è stata perseguita questa politica differenziata e anti-unitaria è quello della «gara» tra i dipartimenti per una quota premiale di 1,3 miliardi di euro che ha avuto l'effetto di spostare le già poche risorse del sistema universitario verso gli atenei del Nord e in misura minore del Centro Italia. Soltanto 180 milioni di euro circa di questa somma (il 13 per cento) andranno al Sud e alle Isole, dove insiste il 31 per cento degli organici di docenza e di ricerca.

Un Paese civile e degno della sua vocazione unitaria, almeno su un terreno strategico per il suo futuro come quello della formazione universitaria, si muoverebbe come dopo la caduta del Muro fece la Germania, che assegnò fondi aggiuntivi al sistema universitario dell'Est, che spinsero i migliori docenti e ricercatori a trasferirvisi dall'Ovest. Il miliardo e trecento milioni di euro di cui parliamo per l'Italia avrebbe dovuto essere speso «alla tedesca» sul sistema università e ricerca del Mezzogiorno, e non il contrario perché soltanto così si può rafforzare l'unità del Paese e il peso specifico dell'Italia nel contesto europeo.

Ovviamente, il sistema di valutazione degli atenei che, come abbiamo visto sposta con il fondo premiale risorse dal Sud al Nord dell'Italia, non ha soltanto l'effetto diretto di aumentare i finanziamenti alle zone più forti e di diminuirle a quelle più deboli, ma produce anche l'effetto indiretto di incrementare le immatricolazioni nelle università settentrionali, un dato di fatto che alimenta il circolo vizioso di minori finanziamenti che sono assegnati in base al numero degli studenti. In questo modo il Sud sta pagando il finanziamento dell'economia del Nord anche grazie a studenti che emigrano depauperando il capitale sociale del mezzogiorno e accentuando sempre di più quel divario sociale e di opportunità che la retorica politica corrente afferma di volere colmare, ponendo però in essere dei meccanismi funzionali a radicalizzarlo.

Le forze di sinistra e di centrosinistra dovrebbero inserire come priorità nel loro programma l'esigenza di modificare questo meccanismo di intervento assumendo come stella polare della loro azione il valore dell'unità e dell'interesse nazionale e quello della Costituzione, in particolare l'articolo 3, in cui si afferma solennemente che «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». In ambito universitario, e anche in quello scolastico, sta avvenendo esattamente il contrario senza che la politica se ne assuma direttamente la responsabilità, ma soltanto attraverso la burocratica applicazione di meccanismi tecnocratici presentati come auto-evidenti e apodittici.

## **2. La questione di giustizia sociale declinata in ambito di politiche universitarie**

Secondo il rapporto Svimez del 2018 il mercato di destinazione del Sud genera al Nord una ricchezza di circa 200 miliardi. E, ancora, il rapporto sottolinea la questione delle risorse umane, delle intelligenze, che dal Sud emigrano al Nord. Nel 2016-2017 un quarto degli studenti residenti nel Mezzogiorno iscritti alle università, ad esempio, si è trasferito al Nord. I ragazzi e le ragazze meridionali che vivono e studiano al Nord sono 175 mila, spostando circa 3 miliardi di consumi, pubblici e privati, dal Sud al Nord, senza tener conto dei circa 2 miliardi che, sempre secondo la stima dello SviMez, sono stati necessari per formarli fino alle soglie dell'università: soldi spesi dal Sud, i cui frutti verranno utilizzati al Nord, che, invece, non ha speso neanche un centesimo per quei giovani.

Una grave emergenza riguarda anche il diritto allo studio e i criteri con cui viene ripartito il FIS. Il FIS, da assegnarsi agli atenei presenti nelle diverse regioni tiene conto per il 50 per cento della spesa destinata alle borse di studio da parte della regione stesse; per il 15 per cento del numero di posti letto

presenti nella regione per gli studenti; per il 35 per cento del numero di studenti idonei al ricevimento della borsa. Evidentemente, l'unico parametro che avrebbe senso sarebbe quello del numero di idonei, molti dei quali restano senza borsa. Gli altri parametri, invece, fanno sì che, ancora una volta, il FIS «premi» chi già ha di più.

L'ideologia e l'obiettivo di queste politiche universitarie è ormai chiaro anche se non dichiarato dalle forze politiche al governo: creare una sorta di piccolo nucleo di atenei e centri di eccellenza (tutti nel Nord Italia) e abbandonare al loro destino gli atenei del Sud. Tutto ciò avviene coltivando l'erronea illusione che il Paese possa migliorare e crescere se ci sono punte di eccellenza concentrate soltanto in alcune zone.

Secondo noi la strada da percorrere è opposta: la funzione pubblica dell'università deve finanziare e favorire un livello medio di competenze diffuse su tutto il territorio nazionale perché solo questo è il pre-requisito necessario a determinare uno sviluppo del sistema Italia nel suo insieme e la sua capacità di competere a livello europeo e globale con Stati concorrenti che non a caso hanno avuto la capacità e l'intelligenza di applicare questi criteri unitari e progressivi nella definizione del loro sistema di istruzione universitario.

### **3. Che cosa chiedere a un DdL sull'università. Per cosa battersi**

#### *a) Maggiori finanziamenti*

Bisognerebbe prevedere di agganciare il FFO dell'università allo 0,75 del Pil, all'incirca come avviene in Spagna e molto meno di quanto accade in Francia e in Germania: per garantire dovuti riconoscimenti, anche salariali, a professori, ricercatori, funzionari, impiegati tecnici e amministrativi e per garantire fondi di ricerca ordinari a tutti i professori e ricercatori.

#### *b) Eliminazione del tetto al turnover nazionale*

Attualmente, il *turnover*, cioè la sostituzione con nuove assunzioni del personale andato in pensione, non può superare, nazionalmente, il 100 per cento, il che significa che per tanti che sono andati in pensione, tanti saranno assunti, non uno di più.

Da più parti si chiede l'abolizione dello strumento «Punto organico» (che indica quanti professori ordinari equivalenti puoi assumere), che è stato escogitato per consentire al governo di controllare le assunzioni da parte degli atenei, e l'eliminazione del tetto nazionale del turnover massimo del 100 per cento.

Recentissimi studi hanno mostrato come, a legislazione vigente, senza aumentare il FFO di un solo centesimo, eliminando il vincolo di non poter assumere nazionalmente più professori e ricercatori di quanti siano andati in pensione l'anno precedente, con la sola ovvia disponibilità di fondi, molte università del Sud, in regola con i bilanci, potrebbero assumere addirittura più personale di quello andato in pensione.

#### *c) Diritto allo studio*

Garantire finalmente a tutti gli studenti aventi diritto la borsa di studio, tenendo conto come unico parametro il numero degli aventi diritto. Di conseguenza, occorre stanziare il giusto ammontare e bisogna eliminare la figura dello studente avente diritto alla borsa di studio, ma che non ha la borsa relativa.

#### *d) Reclutamento*

È necessario tenere separate la questione del reclutamento da quella dell'avanzamento di carriera. Occorre, quindi, dare una risposta immediata ai tanti precari che affollano i nostri atenei e in misura rilevante mantengono in piedi l'attività di didattica e quella di ricerca. È improcrastinabile un provvedimento che consenta la messa a concorso nell'immediato di almeno quattromila nuovi posti di Ricercatore a Tempo Determinato, lettera b, comma 3, art. 24, L. 240/2010 (noti in genere come RTDB); altri quindicimila nuovi posti dovrebbero essere messi a concorso nei successivi quattro anni a partire dal 2020, in numero di 3.750 per ciascun anno.

#### *e) Progressione di carriera*

Bisogna risolvere in tempi brevissimi il problema dei Ricercatori a Tempo Indeterminato (RTI), ruolo a esaurimento, venendo incontro alle legittime aspettative di tanti Ricercatori con abilitazione nazionale, con un provvedimento che metta a concorso nei prossimi due anni almeno 6000 nuovi posti di professore di II fascia (associato). Al tempo stesso, occorre garantire in tempi brevissimi l'avanzamento di carriera ai professori associati con abilitazione nazionale per la prima fascia, con un provvedimento che metta a concorso nei prossimi due anni almeno 4000 nuovi posti di professore di I fascia (ordinario).

#### *f) Valutazione*

L'ANVUR, agenzia tecnocratica di valutazione del sistema universitario, ha di fatto assunto il ruolo di arbitro della politica universitaria, esorbitando dalle sue funzioni originarie. Importanti scelte di distribuzione delle risorse sono determinate non da un'analisi politica, che tenga conto di fattori sociali, economici e culturali, ma dal risultato di parametri dalla discutibile base scientifica che, dando l'idea di essere univocamente determinate, in realtà nascondono scelte arbitrarie. Come è stato ampiamente documentato, questo modello legittima le differenze già esistenti sulla base delle quali è oggi distribuita la quota cosiddetta premiale dei finanziamenti alle università.

Per questo motivo serve un cambio radicale dell'ANVUR. I guasti dell'ANVUR sono stati denunciati dal nuovo capo-dipartimento del MIUR, Giuseppe Valditara, che propone una serie di modifiche su funzioni e poteri dell'ANVUR, tese a semplificare e a ottimizzare il suo funzionamento e il suo impatto sulla vita degli Atenei. Pur apprezzando questo impegno, riteniamo che sia il progetto, l'idea, la visione generale della valutazione universitaria a dovere cambiare. Bisognerebbe passare da una valutazione sostanzialmente punitiva ed escludente a una valutazione che individui e monitori carenze, ritardi, omissioni, debolezze e consenta ai governi di intervenire per aiutare a superare le difficoltà registrate su tutto il territorio nazionale.

#### *g) Premialità e dipartimenti di eccellenza*

Bisogna mettere fine all'uso distorto di ingenti quantità di denaro pubblico. Se uno dei parametri con cui si valutano gli atenei, ad esempio, è la percentuale di laureati che trovano lavoro entro un anno dalla laurea, non si sta considerando la qualità della didattica e della ricerca di una singola università, ma la capacità di assorbire laureati nel mondo del lavoro e del tessuto economico-produttivo di un dato territorio in cui ha sede l'ateneo. È sensato e razionale, utilizzando questo indicatore, mettere sullo stesso piano della valutazione il Politecnico di Torino e l'università di Catanzaro, una regione come il Piemonte con la Calabria?

È necessario anche interrompere la concessione, in base a «criteri anvruriani», di ingenti somme a una piccolissima percentuale di dipartimenti universitari, ciascuno dei quali, in cinque anni, potrà,

grazie a un milione e trecentomila euro circa per ciascun anno, migliorare la composizione dei propri staff di ricercatori. Così facendo, infatti, si alimenta un circolo vizioso che allarga sempre di più il gap tra i dipartimenti «eccellenti» e tutti gli altri. I poco meno di 250 milioni di euro utilizzati in tal senso potrebbero essere aggiunti alla cifra stanziata ogni anno, ad esempio, per aumentare il finanziamento dei progetti PRIN e il livello complessivo della ricerca in Italia.

Ovviamente, uno degli aspetti da mettere a punto è la regolarità dei bandi per i progetti di ricerca che ogni anno, senza interruzione o ritardo alcuno, devono essere messi in cantiere.

### 3. LA RICERCA

Il ruolo degli Enti pubblici di ricerca (EPR) deve essere inserito in un sistema virtuoso basato sulla forte interazione tra la formazione, l'alta formazione e la ricerca. Questo sistema si deve impegnare a coinvolgere tutti i portatori di interesse del sistema Paese: dagli studenti e insegnanti della scuola ai ricercatori, dai comuni cittadini agli esponenti del sistema produttivo che vogliono innovare.

Un Paese che intende dirsi moderno costruisce se stesso sull'integrazione delle conoscenze, delle competenze e dei bisogni sociali e non sulla continua contrapposizione di interessi. Per alcuni degli EPR italiani (si veda, ad esempio, il CNR) questo principio di funzionamento è parte significativa della propria stessa missione.

È importante mettere in evidenza che fra le attività e le competenze che attengono agli EPR non bisogna trascurare quelle relative alla progettazione/realizzazione/gestione di grandi, medie e piccole infrastrutture sia a supporto della ricerca sia a tutela del territorio e dei cittadini.

Non può essere, inoltre, considerato secondario il fatto che tale forte interazione spesso avviene su scala locale: di conseguenza, ogni impoverimento di ciascuna delle componenti sopra citate non può che avere gravissime ripercussioni sull'intero tessuto sociale prima a livello locale e poi inevitabilmente globale.

Affinché questo obiettivo possa efficacemente realizzarsi è necessario affrontare e risolvere il doppio problema che affligge il comparto della ricerca:

- a) l'elevata età media del personale (soprattutto quello ricercatore e tecnologico);
- b) un'elevatissima percentuale di rapporti di lavoro a termine e/o precario.

Se al secondo problema si sta cercando di porre con grande difficoltà rimedio (si veda il piano di stabilizzazione avviato già durante la scorsa legislatura, anche su forte richiesta dell'Unione Europea e di alcuni dei suoi organi che hanno stigmatizzato la situazione del precariato nel comparto pubblico della ricerca italiana), resta ancora fortemente compromesso il quadro generale a causa del persistere del primo problema.

Senza un vero piano strutturale che preveda un coinvolgimento di nuove leve nel settore della ricerca ogni possibilità di superare tale difficoltà sembra vana.

Per quanto concerne in maniera più specifica gli EPR (il CNR in primis, ad esempio), la limitata quota di finanziamento ordinario (FOE) proveniente dai Ministeri competenti (nello specifico il MIUR), nonostante i recenti ma minimi aggiornamenti, non è in grado di garantire neanche più il mero funzionamento delle strutture e infrastrutture mettendo a rischio tutte le attività (non solo quelle di ricerca).

Si consideri, ad esempio, che ultimamente la direzione del CNR ha messo in campo la possibilità di attingere quote significative delle risorse finanziarie provenienti da progetti (sono ormai decenni che la ricerca in Italia si finanzia quasi completamente tramite la partecipazione a "call" nazionali ed europee e non grazie a risorse messe a disposizione dal Ministero) per sostenere il funzionamento ordinario dell'Ente.

Si consideri, inoltre, che la parte maggioritaria delle collaborazioni di giovani ricercatori alle attività dell'Ente è finanziata usando le risorse rese disponibili dai suddetti progetti, ma un sistema che non è in grado di attrarre e conservare il necessario contributo di energie giovani è insano e destinato a implodere.

Alcuni spunti di riflessione che attengono alla vita professionale e alla qualità delle condizioni di lavoro nell'ambito della ricerca riguardano:

- a) i processi di valutazione della ricerca che non stanno solo «burocratizzando» all'estremo un processo utile e necessario, ma stanno soprattutto condizionando gli interessi e gli obiettivi della stessa attività

sempre più orientata verso i «trend topics» (alla ricerca spasmodica di «pubblicazioni» e «citazioni» per gli «h-index» e altri parametri con cui, anche a dispetto di precise norme di legge, vengono valutati ricercatori e tecnologi). Ciò avviene a detrimento di obiettivi raggiungibili soltanto a medio-lungo termine, non utili però a fini di carriera e per la valutazione anno per anno.

b) la rappresentanza dei ricercatori/tecnologi negli organi e nei processi di gestione e controllo degli Enti: emblematiche sono le battaglie sostenute negli ultimi anni da alcune sigle sindacali quali la FLC-CGIL e l'ANPRI perché fossero recepite in merito le indicazioni della «Carta Europea dei Ricercatori»

c) i meccanismi per le progressioni di carriera previsti dai vari Contratti collettivi ma di fatto bloccati da molti anni.