Martedì, 16 Settembre 2008 12:27
Di Massimo Bordignon

La bozza Calderoli menziona esplicitamente l'istruzione tra le competenze regionali da finanziare con la nuova riforma. Contenuti degli insegnamenti e altre norme generali del servizio scolastico restano funzioni esclusive dello Stato, alle Regioni sarebbe devoluta la spesa per il personale. Si potrebbero così risolvere i gravi problemi di coordinamento tra livelli di governo. E nel lungo periodo arrivare a una definizione territoriale degli stipendi più in linea con l'effettivo costo della vita. Ma tutto ciò dovrebbe essere accompagnato da un sistema di sanzioni adeguato e effettivamente perseguito.

Le proposte di riforma sulla scuola avanzate dal governo e la recente pubblicazione del Rapporto Ocse hanno riportato all’attenzione dell’opinione pubblica e della stampa la situazione dell’**istruzione** in Italia. Sorprendentemente, però, mentre il dibattito politico sulle proposte del governo si preannuncia accesissimo, è passato del tutto inosservato il fatto che è in corso un’altra iniziativa governativa che pure avrà ripercussioni pesanti sul settore, in prospettiva probabilmente più rilevanti del “maestro unico” alle elementari.

L'ISTRUZIONE NELLA BOZZA CALDEROLI

Si tratta della cosiddetta “bozza Calderoli”, il disegno di legge delega in attuazione dell’articolo119 della Costituzione: una volta approvato dal parlamento sarà poi attuato tramite decreti legislativi nei mesi successivi. La “bozza Calderoli” infatti, diversamente dal suo antecedente più prossimo, la proposta avanzata dal governo Prodi sullo stesso tema, menziona esplicitamente anche l’istruzione tra le competenze regionali, assimilandola alla sanità e all’assistenza, funzioni su cui gli enti territoriali hanno già competenze estese. Ora è ben vero che un maggior ruolo delle Regioni sulla scuola era in realtà già esplicitamente previsto nel Titolo V della Costituzione, riformato nel 2001. Ma visto la delicatezza e anche la dimensione

Phoca PDF

finanziaria del settore, le proposte finora avanzate in merito all'attuazione dell'articolo 119 avevano teso a evitarlo, rimandandone un eventuale decentramento a un futuro imprecisato. L'esplicita menzione nel testo della Calderoli sembra invece prefigurare una devoluzione della scuola alle Regioni in tempi brevi. È allora forse utile chiarire quale compito la Costituzione attribuisce ai diversi livelli di governo nel settore, e più in generale, quali vantaggi e quali rischi la devoluzione della scuola potrebbe comportare.

I COMPITI COSTITUZIONALI

È bene innanzitutto sgombrare il campo da ogni equivoco in merito a chi spetti fissare i **contenuti degli insegnamenti**e le altre norme generali del servizio scolastico. L'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle funzioni esclusive dello Stato la fissazione delle norme generali sull'istruzione (lettera *n*), e comunque, in tutti i casi, la scuola rientra certamente anche tra le funzioni protette dalla lettera *m*, le prestazioni attinenti i diritti civili e sociali, i cui livelli essenziali devono essere determinati e garantiti sull'intero territorio nazionale dallo Stato. Inoltre, mentre l'istruzione rientra anche tra le competenze legislative concorrenti delle Regioni, il loro ruolo è comunque vincolato, oltre che dall'alto, la legge dello Stato, anche dal basso, l'**autonomia** riconosciuta costituzionalmente alle istituzioni scolastiche. **(1)**
Dunque, anche in presenza di una devoluzione della spesa per istruzione alle Regioni, niente assurdi vincoli di residenza per i docenti e niente corsi regionali sull'economia celtica o la lingua etrusca. Se c'è una differenziazione dei programmi rispetto a quelli definiti a livello centrale, questa spetta all'autonomia delle singole scuole, che difatti possono già ora scegliere liberamente fino al 20 per cento dei contenuti degli insegnamenti.
Più in generale, è bene sottolineare che il decentramento può essere tanto più efficace, tanto più è sostenuto da un **centro "forte"**, capace di misurare la performance dei decisori locali, sanzionarli o incentivarli se necessario, e rendere l'informazione pubblica e accessibile ai cittadini. Nel campo dell'istruzione questo significa che gli **esami finali** devono comunque restare responsabilità dello Stato centrale, e non delle Regioni, e che anzi, un eventuale ulteriore decentramento della spesa per l'istruzione rende ancor più necessario e urgente l'introduzione di un sistema nazionale e universale di misura degli apprendimenti scolastici nelle singole scuole, come i test già approntati, ma non ancora effettuati, dall'**Invalsi**: è un aspetto su cui il paese presenta un ingiustificabile ritardo rispetto alle migliori esperienze estere. L'articolo 120 della Costituzione attribuisce allo Stato poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali che non garantiscano l'offerta dei livelli essenziali dei servizi: ma come può lo Stato adempiere a questo suo ruolo costituzionale se non si attrezza in modo adeguato per misurare quelli devoluti?

IL RUOLO DELLE REGIONI

Se questi sono i compiti e i vincoli stabiliti dalla Costituzione, quale ruolo addizionale potrebbero allora giocare le Regioni sulla scuola? Più precisamente, poiché la maggior parte degli interpreti sembra concordare sul fatto che l'attuazione effettiva del Titolo V implicherebbe il passaggio dell'onere del personale, docente e non, della scuola dallo Stato alle Regioni, quali vantaggi potenziali, ammesso che ce ne siano, ne potrebbero risultare?
Un primo vantaggio potrebbe derivare dalla risoluzione dei gravi problemi di **coordinamento** tra livelli di governo che oggi affliggono il settore. Gli enti sub-centrali infatti già svolgono importanti funzioni nel settore scolastico. Le Regioni per esempio, oltre che della istruzione professionale,

Phoca PDF

si occupano della gestione dell'intera **rete scolastica**, mentre gli altri enti locali sono responsabili della **manutenzione** degli edifici. Lo spezzettamento dei compiti ha determinato un pernicioso effetto di *free-riding*tra governi. Le Regioni non hanno incentivi a razionalizzare la rete scolastica e i comuni non hanno incentivi a eliminare un plesso inefficiente, anzi resistono a ogni pressione dello Stato centrale, perché gli eventuali risparmi in termini di personale docente e Ata affluirebbero allo Stato centrale e non agli enti territoriali. E non si tratta di problemi di poco conto.
Il Quaderno bianco sulla scuola, per esempio, attribuisce alle inefficienze della rete scolastica circa un terzo dell'eccesso nel rapporto tra docenti e studenti che caratterizza il nostro paese rispetto alla media Ocse, una stima confermata anche dal più recente rapporto della Commissione tecnica sulla finanza pubblica. Riportare in capo alle Regioni anche il finanziamento della spesa del personale, le spingerebbe a interiorizzare questi effetti, conducendo a scelte più efficienti.
Un secondo potenziale vantaggio è che la devoluzione della spesa per l'istruzione potrebbe condurre, almeno nel lungo periodo, a una definizione territoriale degli **stipendi** più in linea con l'effettivo costo della vita. Dietro l'attuale inefficiente distribuzione del personale scolastico sul territorio, che vede più docenti concentrati laddove ci sono meno studenti, si intravedono comprensibilissime ragioni economiche. Gli stipendi di maestri e professori, oltretutto già molto bassi in un'ottica internazionale, sono uniformi su tutto il territorio nazionale, e quindi, in realtà, molto diversi in termini reali. Anche senza tener conto dei costi degli affitti, le stime dell'Istat suggeriscono per esempio che, a seconda della tipologia di beni di consumo considerati, l'indice dei prezzi a Milano sia tra il 5 e il 50 per cento più alto che a Campobasso. Non sorprende che le scuole a Milano facciano fatica a coprire i ruoli. E che, viceversa, appena maturata la sufficiente anzianità, gli insegnanti di origine meridionale facciano il possibile per rientrare al Sud. Naturalmente, non ci sarebbe bisogno di decentrare la spesa per l'istruzione per ottenere una politica salariale più aderente al livello effettivo dei prezzi. Parti sociali intelligenti potrebbero già articolare la contrattazione nazionale delle retribuzioni per il pubblico impiego in modo da tener conto delle differenze territoriali nel **costo della vita**. Ma siccome, anche per ragioni ideologiche, è assai difficile che questo accada, né è mai accaduto, ecco che il decentramento potrebbe condurre allo stesso risultato, dando gli incentivi appropriati ai livelli locali.
In termini pratici, il **meccanismo** potrebbe funzionare così: lo Stato attribuisce risorse alle varie Regioni (basi imponibili su tributi erariali o trasferimenti perequativi) sulla base del calcolo di un fabbisogno standard di personale valutato a un costo definito a partire dal contratto nazionale, che rimarrebbe uniforme. Le singole Regioni, usano le proprie risorse addizionali, tributi propri e spazi di manovra sui tributi erariali, per condurre una contrattazione regionale integrativa, assumendosene la responsabilità nei confronti dei propri cittadini e dunque pagandone il relativo costo politico.

I RISCHI

Se questi sono i potenziali vantaggi, è però opportuno sottolineare che ci sono anche almeno due ostacoli. In primo luogo, il decentramento presuppone che il centro abbia a disposizione informazioni e capacità adeguate per poter calcolare un budget efficiente di personale scolastico per le varie Regioni, budget che costituirebbe la base per il decentramento delle risorse in una prima fase, e per la contrattazione tra governi in prospettiva, quando eventuali modifiche nei livelli essenziali e nelle norme generali da parte dello Stato lo richiedano. Il

Phoca PDF

problema è che il ministero della Pubblica istruzione ha perso da tempo, o forse non ha mai avuto, questa capacità di **programmazione generale** del servizio; piuttosto, si è sempre limitato a gestire l'esistente con interventi di breve periodo. Mancano banche dati, uffici studi e capacità adeguate, per esempio, per poter stimare il fabbisogno degli insegnanti di matematica tra cinque anni in Toscana, oppure per calcolare gli effetti sul fabbisogno di docenti nelle varie Regioni a seguito di interventi normativi sui programmi nelle scuole superiori. Che si decentri o meno, è difficile che il sistema scolastico italiano possa essere ricondotto a livelli di maggior efficienza se il ministero non si dota di queste competenze, predisponendo strumenti e uffici studi adeguati.
La seconda difficoltà è insita nelle caratteristiche del servizio stesso. Gli elementi di efficienza che potrebbero derivare da un decentramento presuppongono l'esistenza di un **vincolo di bilancio rigido**a livello regionale; cioè, presuppongono che le Regioni non si aspettino un intervento compensativo da parte dello Stato nel caso di uno sfondamento di bilancio. Ma la scuola, al pari della sanità, è un servizio politicamente sensibile e le pressioni sul centro nel caso di incapacità degli enti locali a garantirlo sarebbero fortissime. Il rischio di irresponsabilità finanziaria è dunque elevato, e la pratica dei finanziamenti ex post dei disavanzi sanitari delle Regioni non lascia ben sperare. Come minimo, ciò implica che il decentramento della spesa per l'istruzione dovrebbe essere accompagnato da un **sistema di sanzioni** adeguato e effettivamente perseguito, che preveda, per esempio, oltre a punizioni nei confronti degli amministratori incompetenti, anche la sospensione della sovranità per le Regioni inadempienti.
A questo proposito, la bozza Calderoli presuppone il decentramento del servizio a tutte le Regioni senza distinzioni. Ma è sensato decentrare anche l'istruzione a Regioni che hanno già mostrato un'incapacità di gestire il sistema sanitario? Non sarebbe invece meglio condizionare eventuali nuove devoluzioni di funzioni al raggiungimento di condizioni sufficienti di capacità amministrativa e di rispetto dei vincoli finanziari nelle funzioni già devolute?

(1) Questo è sicuramente vero per la scuola dell'obbligo e l'istruzione secondaria. I rispettivi ruoli sono invece meno chiaramente definiti nel campo dell'istruzione professionale, che è una funzione esclusiva delle Regioni, per quanto ancora soggetta alla lettera m).

Da lavoce.info

Phoca PDF