

---

# Indice

7 *Presentazione*

**Un federalismo cooperativo e solidale  
per un sistema di istruzione al servizio del bene comune**

di Domenico Pantaleo

11 *Nota degli autori*

13 *Introduzione*

**Capitolo 1. Istruzione e federalismo: un ossimoro?**

19 *Introduzione*

21 La genesi della legge 42 del 2009

22 Le funzioni fondamentali

24 I fabbisogni standard

26 L'armonizzazione dei bilanci degli enti della pubblica amministrazione

**Capitolo 2. Il federalismo fiscale e la scuola:  
una difficile integrazione**

29 *Introduzione*

30 Le sentenze della Corte Costituzionale

33 Le competenze dei diversi livelli di governo

37 L'intesa non perfezionata

42 Le spese in istruzione dei diversi livelli di governo

44 La legislazione regionale sul diritto allo studio

46 Egualitarismo in entrata e in uscita

47 Il fabbisogno di insegnanti

49 Le strutture scolastiche

49 La perequazione infrastrutturale

### **Capitolo 3. Il sistema d'istruzione italiano, confronto con i paesi Ocse**

- 57 Introduzione
- 57 La spesa per l'istruzione
- 54 L'Organizzazione scolastica
- 56 Istruzione e accesso al mondo del lavoro
- 58 Il ruolo degli insegnanti

### **Capitolo 4. La valutazione delle performance scolastiche. I risultati del test Pisa**

- 63 Introduzione
- 64 I risultati del test Pisa per l'Italia
- 66 I risultati del test Pisa tra le regioni italiane
- 68 L'importanza delle variabili socio-economiche

### **Capitolo 5. L'apprendimento permanente. Una sfida per il futuro**

- 73 Introduzione
- 74 L'apprendimento permanente nei Paesi europei
- 75 L'apprendimento permanente nelle regioni italiane
- 79 Il ruolo delle imprese

### **Appendice A. Misurare l'efficienza scolastica. Un'analisi empirica delle regioni italiane**

- 82 La metodologia di analisi

### **Appendice B. Come cambia la scuola italiana**

- 87 Gli iscritti negli istituti scolastici italiani
- 91 La nuova organizzazione scolastica

- 93 *Bibliografia*

---

Presentazione

**Un federalismo cooperativo  
e solidale per un sistema di istruzione  
al servizio del bene comune**

di Domenico Pantaleo

La ricerca che Marcello Degni e Raffaele Lagravinese hanno condotto ci permette di approfondire un dibattito su un argomento quale il federalismo e le sue ricadute sul sistema di istruzione che è stato connotato nei palazzi della politica da una buona dose di sciatteria e superficialità.

Vogliamo quindi continuare a parlarne con serietà, facendo, certo, parlare i numeri e le leggi, ma soprattutto facendo spazio a un'idea di scuola e di istruzione che abbia a fondamento i valori repubblicani della democrazia, della partecipazione, del diritto allo studio e al sapere, in netto contrasto con una visione che riduce tutto a merce e che considera l'istruzione come un costo e non come risorsa. La conoscenza è una risorsa produttrice di crescita economica e civile. Per questo deve essere considerata un "bene comune", una condizione per garantire uguaglianza, inclusione sociale e futuro. Bisogna mettere in stretta relazione il diritto a un sapere ricco con la necessità di cambiare un modello di sviluppo, ormai al capolinea, che ha mercificato ogni cosa a partire dal lavoro.

Emerge dalla ricerca quello che, in parte, sapevamo già e cioè che il nostro sistema formale della conoscenza, dalle scuole di base all'università, presenta, sia pure in modo differenziato, molte falle. Ma da questo dato noi traiamo conclusioni completamente opposte a quelle dei decisori politici, in particolare di quei governanti che si sono accaniti contro il sistema pubblico di istruzione e formazione considerando erroneamente la cultura qualcosa di non economico e comunque meno funzionale di quel formidabile costruttore di consenso acritico che è la Tv. Il sapere e la cultura sono indispensabili per ricostruire un sistema di valori che avvicini i popoli, faciliti le relazioni tra le persone, produca civiltà.

Dopo il cambiamento del Titolo V della Costituzione nel 2001, il sistema d'istruzione ha conosciuto una rinnovata attenzione in ordine a due processi ad esso connessi: il decentramento amministrativo di stampo regionalista; lo sviluppo dell'autonomia scolastica, varata nel 1999 e *costituzionalizzata* nel 2001.

## **Il decentramento istituzionale**

Il primo dei due processi ha subito una torsione particolarista e antiunitaria, per le pressioni della Lega Nord nei Governi del centrodestra; ma questo è stato, almeno per il momento, fermato. Oggi possiamo parlare al più di decentralizzazione o di un possibile federalismo solidale, che è l'approccio che preferiamo, dal momento che si sta facendo strada l'idea della leale collaborazione fra Stato e Regioni piuttosto che un sistema a geometria variabile.

Ma la salvaguardia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale è messa a rischio dalla frantumazione e dall'arretramento il nostro sistema di istruzione. La Costituzione individua i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) a garanzia dei diritti di cittadinanza in tutto il Paese – e l'istruzione è indubbiamente uno di questi. Le scelte politiche degli ultimi anni hanno avuto, invece, un segno di carattere nettamente opposto: scelte depressive e antisociali, che hanno non hanno investito un euro in scuola, università e ricerca, che, anzi, sono utilizzati come “bancomat” per il rientro dalle difficoltà economiche causate dalla crisi. È saltato il rapporto virtuoso tra conoscenza e lavoro per via della crescita della disoccupazione, della precarietà e una sempre minore domanda di lavoratori con alti livelli d'istruzione. La conseguenza è che i nostri giovani migliori, preparati con un percorso di studi costoso e lungo, vengono “regalati” ai Paesi esteri, dove trovano occasione di esercitare il loro talento, mentre in Italia la strada è sbarrata da un familismo amorale ancora, duole dirlo, troppo accettato dal senso comune.

La scuola primaria, una volta di eccellenza internazionale, precipita sempre più giù; la scuola secondaria non riesce a liberarsi delle sue insufficienze; la ricerca e l'università vanno avanti per tradizione e buona volontà, a fronte di un forte disinvestimento e di uno sbarramento all'accesso che falcia le potenzialità di una moltitudine di giovani italiani; manca totalmente l'idea

di un curriculum formativo delle giovani generazioni a partire dalla scuola dell'infanzia fino all'università.

Certo, non basta invocare più investimenti per rilanciare la conoscenza, ma nessun rilancio è possibile sottraendo risorse. Il settore dell'istruzione è stato uno dei più massacrati dai tagli dell'ultimo decennio. Ci si deve intendere anche sul significato di spesa per l'istruzione, che non è, come spesso e strumentalmente si vuol far credere, solo spesa per il personale, ma significa edifici accoglienti e ben tenuti, laboratori, tecnologie, formazione permanente, ricerca didattica, generalizzazione della scuola dell'infanzia, che è il fondamento di un sistema inclusivo.

Non siamo contrari al decentramento, purché cooperativo e solidale, del nostro sistema di istruzione, ma è importante stabilire dei punti fermi.

Pensiamo al Mezzogiorno. Sappiamo che un intervento decentralizzatore senza correttivi, in un Paese duale come il nostro, porterà inevitabilmente ad accentuare non tanto le differenziazioni, che possono essere segno di ricchezza e vivacità, quanto le disuguaglianze fra Nord e Sud nel campo dei saperi e delle competenze. Dunque, occorre governare i processi di decentramento e avere garanzia che i LEP non siano dei limiti al ribasso, ma servano a elevare gli standard qualitativi dell'istruzione su tutto il territorio e la differenziazione, semmai, sia, in questo o quel territorio, qualcosa di aggiuntivo, un di più.

Occorre, inoltre, studiare e intervenire sulle interdipendenze fra sistemi. Non è indifferente, ad esempio, per la scuola ciò che si fa nel campo dei trasporti. La garanzia del diritto allo studio poggia anche sulla raggiungibilità degli edifici e sulla costruzione di un servizio di prossimità.

Occorre interrogarsi sulla capacità stessa dei sistemi regionali di far fronte alle nuove problematiche di gestione che il federalismo richiede. Finora le Regioni si sono distinte solo nel reclamo delle loro competenze e per aver innescato una conflittualità che solo la Corte Costituzionale ha potuto, di volta in volta, dirimere. Serve aprire una nuova fase di vera e leale collaborazione, pena lo scadimento della gestione a pura e semplice perimetrazione delle competenze fra Stato e Regione, con una vittima designata, che è il sistema pubblico della conoscenza.

## **L'autonomia scolastica**

L'autonomia delle strutture della conoscenza, in primo luogo dell'autonomia scolastica, non è riuscita a decollare proprio perché non è stata dotata di gambe per camminare.

Le scuole debbono poter contare sulle proprie forze, scientifiche, di ricerca e di organizzazione. Hanno bisogno, lo abbiamo imparato in questi anni di autonomia solo "di carta", di avere una loro rappresentanza istituzionalmente riconosciuta. La scuola va considerata un'autonomia fra autonomie, cioè incardinata in un sistema di autonomie. Finora non è stato così. È ora che le scuole abbiano sedi riconosciute in cui esprimere pareri e proposte prima di qualsiasi decisione che le riguarda. Non è più pensabile che esse siano considerate istituzioni destinate a eseguire ciò che altrove viene deciso. Anche il processo di autonomia scolastica va compiuto attraverso una reale cooperazione istituzionale tra le diverse autonomie.

Ma, affinché il decentramento istituzionale sia un fatto democratico, strumento di partecipazione ed espressione dei bisogni dei cittadini e del territorio, bisogna che il dibattito sulle competenze, sui LEP, sui fabbisogni, sui costi standard esca dal chiuso Commissioni, dove lo hanno relegato i poteri forti (Stato e Regioni), quasi temendo il coinvolgimento della scuola reale. È un andazzo che dura da dodici anni.

I luoghi della conoscenza devono essere i veri protagonisti, coi loro docenti, dirigenti, lavoratori Ata, studenti, genitori, ricercatori, perché è qui che si incontrano i soggetti di una parte importante della società civile, quella della formazione e della cultura. Solo con la loro partecipazione il sistema della conoscenza potrà essere davvero riformato ed essere al servizio del "bene comune" e di un nuovo modello di sviluppo.

*Roma, dicembre 2012*

---

## Nota degli autori

Il paradigma è cambiato. Lo scenario è nuovo. L'idea federalista in chiave disgregatrice, che ha dominato gli ultimi anni, è in arretramento. Di fronte a una crisi di questa portata, che produce un drastico taglio della spesa pubblica, si incide persino sui "livelli essenziali". La richiesta di ampliare le risorse per la scuola si muove nella direzione opposta.

Il rischio cruciale che si è corso in questi anni è stato il venire meno di un sistema nazionale, la sedimentazione di un eccesso di differenziazione. Ma le suggestioni leghiste facevano leva su contraddizioni reali. Non solo su quelle relative alle risorse scarse, ma anche rispetto al deficit delle classi dirigenti, più marcato in alcune aree del paese.

La *governance* del sistema scolastico è data da molte cose. Significa anche capacità di organizzazione. Il processo in atto, che vorremmo correggere, configura un modello in cui le funzioni vengono frammentate tra Miur e regioni. Si scaricano sulle regioni competenze che le macchine regionali non sono in grado di reggere. Punto dirimente è quindi la sperimentazione e la gradualità, che tenga conto della complessità del processo. C'è poi l'autonomia scolastica, che non può essere un tassello aggiuntivo, una appendice, ma va esaltata e valorizzata.

Bisogna elevare gli standard qualitativi, le responsabilità, interloquire con i soggetti del sistema. Il meccanismo amministrativo, da migliorare, non è sufficiente. In questo quadro si inserisce questa ricerca.