

Il 19 febbraio 2019, la FLC-CGIL Campania, insieme con Proteo Saperi e UDU, ha organizzato una manifestazione incentrata sul tema delle richieste di regionalismo differenziato. “AUTONOMIA DIFFERENZIATA: No all'autonomia delle disuguaglianze. Essere cittadini di un Paese non di una Regione” il titolo della manifestazione.

Il prof. Mario Ricciardi, docente di Diritto del Lavoro all'Università di Bologna, ha caratterizzato il suo interessante e mirato intervento con riferimento particolare al mondo della scuola e degli insegnanti. Ottimi e validi spunti di riflessione, ipotesi di lavoro su cui ragionare e discutere.

L'intenzione di regionalizzare il personale della scuola, contenuta nelle bozze d'intesa con le regioni Lombardia e Veneto (non, per ora, in quella della regione Emilia) potrà certamente determinare, dal punto di vista normativo e contrattuale, conseguenze anche molto rilevanti. Vorrei soffermarmi su due aspetti. Il primo, le conseguenze sul sistema contrattuale, il secondo, su alcuni istituti del rapporto di lavoro del personale scolastico.

Naturalmente gli scenari che si aprono con le intese verranno ulteriormente precisandosi man mano che il processo devolutivo andrà avanti, e uno degli aspetti perversi di questo modo di procedere così oscuro e privo di trasparenza è proprio la difficoltà di entrare nel merito dei problemi sulla base di scelte definite e non di indiscrezioni su bozze in continuo cambiamento. Nonostante questo, diversi aspetti di fondo si vanno ormai chiarendo alla luce degli accordi che sono in via di elaborazione e quindi qualcosa si può cominciare a dire con una certa sicurezza.

Ciò che emerge con nettezza è la scelta politica di alcune regioni di volersi impadronire del sistema dell'istruzione non soltanto con un trasferimento di poteri, ma anche e forse soprattutto attraverso il controllo regionale sui vertici del sistema. Le intese lombarda e veneta vogliono spostare alle dipendenze della regione il personale degli uffici regionale e territoriali, e i dirigenti scolastici, con lo scopo evidente di mettere sotto controllo gli indirizzi e i contenuti della formazione scolastica. In parte diverso sarà invece il destino del personale docente, educativo ed Ata, che rimarrà nei ruoli statali, eccezion fatta per i nuovi assunti e per coloro che vorranno trasferirsi alle dipendenze delle regioni. A tutti costoro dovrebbe continuare ad applicarsi il contratto nazionale della scuola, ma soltanto per le parti attinenti alla parte nazionale, mentre la parte riguardante la contrattazione integrativa sarà disciplinata da contratti integrativi regionali.

Tutto questo introdurrà alcune modifiche di grande importanza nel sistema contrattuale, Mentre il personale delle regioni non devolutive avrà una contrattazione integrativa gestita come accade oggi dalle propaggini territoriali del ministero e dalle singole istituzioni scolastiche, basata sulle risorse messe a disposizione del contratto dalla legge finanziaria, per le regioni “autonome” la contrattazione integrativa sarà gestita dalle regioni stesse, con risorse che saranno superiori. Una volta che la competenza del contratto nazionale sia limitata alle materie che non vengono regolate dalla contrattazione integrativa la contrattazione regionale, e probabilmente anche la stessa legislazione regionale, si espanderanno su una quantità molto vasta di argomenti, dalla mobilità, alla formazione, alla retribuzione accessoria, al tempo di lavoro, anche svuotando o condizionando

pesantemente la contrattazione d'istituto e attraverso questo la stessa autonomia scolastica.

Naturalmente ci si deve chiedere innanzitutto chi gestirà questa contrattazione regionale. Certamente saranno le autorità politiche, visto che la struttura del vertice amministrativo della scuola passerà direttamente alle dipendenze della regione, restituendo così di fatto al datore di lavoro politico il diretto protagonismo al tavolo delle trattative, con tutte le conseguenze e i rischi del caso. Ci si può chiedere inoltre, se a contrattare dalla parte del sindacato saranno ancora le organizzazioni rappresentative e firmatarie del contratto a livello nazionale oppure se si tratterà di soggetti rappresentativi, o battezzati come tali, magari a livello regionale. La diversificazione dei salari e delle condizioni di lavoro significherà avere retribuzioni e condizioni di lavoro diverse e più favorevoli nelle regioni più ricche, ripetendo quindi di fatto un'esperienza che si concluse negli anni 60, quella delle zone salariali, e non sarà inutile ricordare che quando c'erano le zone salariali c'erano anche retribuzioni diverse in base al genere e all'età del lavoratore.

Le retribuzioni diverse sanciranno nel nostro paese diversificazioni salariali e normative senza che questo corrisponda a nessuna reale diversificazione della professionalità, dell'impegno, dei contenuti della prestazione lavorativa, ma basate soltanto sul fatto di lavorare in una regione più o meno ricca in spregio a quanto prescrive l'art 36 della costituzione, secondo il quale la retribuzione deve essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, e non certo al luogo di residenza del lavoratore.

Comunque sia, l'avvento di una contrattazione regionale avrà come sicuro effetto quello di indebolire il ruolo del contratto nazionale, che nelle regioni devolutive verrà ridotto a poco più che una traccia essenziale sulla quale si andrà ad innestare una contrattazione regionale con molte risorse e molte competenze, mentre la contrattazione nazionale vedrà amputate le proprie prerogative su una parte molto rilevante del personale.

Appare evidente, inoltre, che se la strada imboccata sarà davvero quella descritta, le cose non si fermeranno qui, perché se altre regioni seguiranno (e sappiamo che altre hanno già l'intenzione di farlo) l'esempio delle tre regioni iniziali, questo produrrà il deperimento o addirittura l'implosione del contratto nazionale di lavoro.

Bisogna ricordare due cose. La prima è che la dimensione bipolare del sistema contrattuale è stata costruita in Italia con gradualità e fatica. E' solo a partire dagli anni settanta che la contrattazione collettiva, e in particolare il contratto nazionale, si è irrobustito fino a diventare, in molti casi, il presidio che almeno in parte riequilibra i rapporti di forza tra capitale e lavoro. Ma proprio per questo non si può dimenticare che il ruolo del contratto non è affatto dato una volta per tutte, essendo sottoposto all'andamento variabile dei rapporti di forza tra le parti, e alle insidie che emergono quando tali rapporti diventano particolarmente squilibrati. Non è un caso, infatti, che negli anni a noi più vicini è proprio il ruolo del contratto nazionale ad essere stato messo in discussione, sia nel settore privato che nel settore pubblico, sia pure con strumenti ed obiettivi in parte diversificati. Nel settore privato l'obiettivo è palesemente quello di ridimensionare al massimo le garanzie uniformi che il contratto nazionale garantisce in nome della presunta eccessiva onerosità

delle garanzie medesime di fronte alle esigenze del mercato. Vanno nettamente in questa direzione vicende come quella svoltasi in Fiat all'inizio del decennio, e la quasi contemporanea approvazione dell'articolo 8 del d.lgs 138 2011 che consente di realizzare a livello aziendale specifiche intese che possono derogare le competenze del contratto nazionale e perfino della legge in moltissime materie d'importanza fondamentale.

Se dunque l'attacco al contratto nazionale avviene nel settore privato con il falso scopo di potenziare quello aziendale, nel settore pubblico l'attacco al contratto nazionale non avviene neppure apparentemente con l'alibi del rafforzamento della contrattazione di secondo livello, che si è anzi cercato in tutti i modi di circoscrivere e depotenziare negli interventi legislativi più recenti, ma con lo scopo evidente di ridimensionare tout court la dimensione contrattuale e consensuale, per incrementare invece gli spazi di decisione unilaterale dell'amministrazione. Naturalmente questo obiettivo è stato perseguito in vari modi. Innanzitutto, ovviamente, con l'abolizione della contrattazione nazionale durata dieci anni e interrotta non grazie alla tenacia dei sindacati pubblici ma anche all'intervento della corte costituzionale. E non bisogna dimenticare i molti ostacoli messi prima dalla riforma Brunetta e in parte conservati dalla riforma Madia al percorso contrattuale e le invasioni di campo della legge 107 2015.

Ovviamente questi tentativi di ridimensionare o abolire del tutto la dimensione nazionale della contrattazione hanno trovato l'opposizione dei sindacati, e sono riusciti solo in parte nel loro intento. Va detto anzi che negli ultimi rinnovi contrattuali del settore pubblico i sindacati sono riusciti ad andare in controtendenza e a riprendersi una parte del terreno che la legge aveva strappato alla contrattazione collettiva.

Proprio per questo, tuttavia, l'avvento dell'autonomia differenziata può costituire l'occasione per dare un colpo decisivo al contratto nazionale, in prima battuta a quelli del settore pubblico ma in prospettiva anche gli altri, se prevalessero gli animal spirits che per esempio percorrono da tempo le trattative nel comparto sanità, nel quale molte regioni, e non solo Lombardia e Veneto, hanno più volte dimostrato di sopportare con evidente fastidio la presenza del contratto nazionale e dei meccanismi di validazione della rappresentatività a ciò connessi.

Quali effetti potrebbe determinare la regionalizzazione del personale sullo stato giuridico? È difficile enumerarli senza sapere esattamente che cosa prevederanno le leggi che dovranno essere approvate dal parlamento. Si possono tuttavia fare alcune ipotesi, o meglio indicare alcuni argomenti sui quali sarà comunque necessario porre molta attenzione.

Appare innanzitutto evidente che se vi è un modo per farsi una scuola improntata agli indirizzi regionali esso è, da un lato, quello di orientare i programmi e i contenuti, ma è insieme e forse soprattutto quello di avere un personale pronto a sottostare agli indirizzi regionali. Il problema riguarda innanzitutto i dirigenti scolastici. Sarà infatti la regione a attribuire loro gli incarichi, e quindi ad indicare obiettivi e contenuti della loro attività cui sarà ovviamente collegata la valutazione e la composizione della parte accessoria della retribuzione. A questo si deve aggiungere che nelle ipotesi di intesa è contenuta l'appropriazione delle modalità di

“indicatori di valutazione legati al contesto territoriale”, il che fa immaginare che il rapporto di lavoro dei dirigenti, nonostante l’asserito rispetto del loro contratto nazionale di lavoro, sarà di fatto sottoposto al controllo del vertice politico della regione.

Non è difficile immaginare cosa potrà accadere, per chi ben ricorda qual’è stato il modello di scuola promosso e sostenuto dalla destra, da Moratti a Giannini, attraverso Gelmini, Aprea eccetera: l’obiettivo sarà quello di creare una dirigenza che, una volta messa nelle condizioni di doversi adeguare, con appositi incentivi e sanzioni, agli orientamenti predisposti dai vertici politici regionali, diventi poi il guardiano di tali orientamenti verso il personale. Per fare ciò potrà essere certamente utile anche l’altra materia di cui le regioni vogliono impadronirsi, cioè la riforma degli organi collegiali della scuola

Un discorso analogo va fatto per quanto riguarda alcuni istituti di fondamentale importanza per quanto riguarda il personale non dirigente. E’ abbastanza evidente che l’obiettivo che le regioni “devolutive” si propongono di raggiungere è quello di crearsi un proprio “corpo” docente, coerente ed ubbidiente con gli obiettivi formativi regionali. Tale obiettivo potrà essere perseguito da un lato attraverso il reclutamento di personale nuovo da inquadrare nei ruoli regionali, dall’altro dalla forza attrattiva che salari più alti avranno sicuramente sul personale già nei ruoli, e il cui accesso ai ruoli regionali potrebbe essere selezionato in base all’adesione agli obiettivi indicati dalla regione. E’ molto probabile che questo determinerà modifiche a materie cruciali come il reclutamento e la disciplina, per esempio modificando il numero e i contenuti dei crediti formativi che sono ritenuti necessari per partecipare ai concorsi, o le modalità delle prove d’esame, e di conseguenza anche i contenuti e le metodologie della formazione iniziale. Naturalmente questo finirà per creare immediatamente delle barriere alla mobilità, professionale e territoriale, la cui disciplina è attualmente regolata dal contratto nazionale e dalla contrattazione integrativa presso il ministero, ma che a questo punto entrerebbe nelle competenze regionali, con tutte le conseguenze del caso. Dove sicuramente già si prepara uno scippo di una materia oggi regolata dalla contrattazione integrativa nazionale è in materia di formazione, visto che le regioni si propongono di disciplinare la formazione dei docenti e la destinazione delle relative risorse.

E’ facile prevedere che il campo d’elezione delle iniziative regionali sarà naturalmente il salario e, esclusa la quota dovuta alla parte nazionale, le regioni si concentreranno ovviamente sulla retribuzione accessoria. Se ci si vuole controllare la scuola, dopo essersi impadroniti dei vertici, è evidente che si dovrà procedere creando un efficace sistema di premi e di sanzioni per i sottoposti, usando prima di tutto la leva salariale. E’ questo, del resto, un disegno ben noto, per chi ricordi le recenti vicende del cosiddetto bonus, assegnato dal dirigente scolastico in base a criteri cervellotici. Il recente contratto era riuscito a ridimensionare l’arbitrarietà del bonus sottoponendo i criteri con cui viene assegnato alla contrattazione d’istituto. La regionalizzazione riporterà sicuramente indietro le lancette dell’orologio. E’ prevedibile infatti che a livello regionale si aumenteranno le risorse attraverso cui incrementare selettivamente le retribuzioni del personale in base a criteri che saranno decisi a livello regionale e che certamente tenderanno a premiare l’adesione e la fedeltà dei singoli agli obiettivi e ai contenuti del “sistema

educativo d'istruzione", che sarà definito a livello regionale e, dall'altro, ad accrescere gli strumenti di valutazione e di controllo gerarchico a disposizione dei dirigenti, sia di quelli dell'amministrazione di vertice che soprattutto di quelli scolastici. Non è difficile immaginare insomma che si prepari uno scambio di fatto tra aumento selettivo dei salari e deperimento della libertà d'insegnamento.

Non è escluso peraltro che l'aumento delle retribuzioni possa comportare anche un aumento del debito orario, riaprendo così la ormai stanca e stancante diatriba sull'impegno orario degli insegnanti, riproponendo magari i luoghi comuni sul nord lavoratore e il sud fannullone. La motivazione che viene di solito addotta per giustificare le differenziazioni salariali che si verificheranno tra le regioni sarebbe il costo della vita più alto al nord rispetto al sud. Si tratta però di una motivazione assai debole, in primo luogo perché anche tra diverse zone del nord e diverse del sud il costo della vita cambia in modo significativo, e poi perché è dimostrabile che spesso al minor costo della vita corrisponde anche una minor diffusione e spesso una qualità inferiore dei "beni comuni" disponibili, che devono quindi essere acquistati sul mercato, o addirittura cercati altrove.

Un'altra motivazione che circola, quella secondo cui al nord occorrerebbe aumentare i salari degli insegnanti per indurre le migliori menti dei giovani nordisti a dedicarsi all'insegnamento e non a prestigiose e iper-retribuite occupazioni nel mitico privato dimostra in chi le propone la più totale ignoranza delle dinamiche reali del mercato del lavoro che, al nord come al sud, è fatto ormai per migliaia di giovani di lavori precari e mal pagati, rispetto ai quali il lavoro nella pubblica amministrazione è un obiettivo quasi irraggiungibile. La retribuzione degli insegnanti deve diventare attraente per tutte le intelligenze migliori in tutto il Paese, e anzi deve diventarlo in particolare nelle regioni in cui maggiori sono i problemi sociali e ambientali e di conseguenza maggiori devono essere la qualità e l'impegno.

Sono queste soltanto alcune delle considerazioni possibili, in una vicenda che non si è conclusa e che anzi per molti aspetti può considerarsi soltanto agli inizi. La bulimia appropriativa di alcuni governi regionali potrà riservarci ancora sorprese, e la battaglia politica e parlamentare dovrà essere condotta avendo bene in mente i principi costituzionali da difendere, dall'uguaglianza tra i cittadini, alla rimozione degli ostacoli che ne impediscono la realizzazione, alla libertà d'insegnamento, al diritto a salari adeguati e proporzionati all'attività svolta.

Tuttavia credo che in questa battaglia un ruolo fondamentale debba averlo la rivendicazione del fatto che nessuna autonomia differenziata possa essere ipotizzata se non dopo avere assicurato a tutti i cittadini i livelli essenziali delle prestazioni che, come recita l'art 117, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e che nel settore dell'istruzione non solo non sono definiti, ma sono ben lontani dall'essere anche parzialmente avvicinati.

Sarà opportuno ricordare brevemente quali sono i principali problemi che presenta il nostro sistema d'istruzione. Il dato da cui partire è che l'Italia è tra i Paesi europei che spendono meno nel settore dell'istruzione. La percentuale di prodotto interno lordo che l'Italia destina all'istruzione è del 3,9%, un risultato che ci posiziona al terzultimo posto nell'area euro e al quintultimo nell'intera Ue, Regno Unito

compreso. L'investimento così insufficiente contribuisce a spiegare le gravi carenze esistenti, a partire dalle strutture, con troppi edifici vecchi e poco dignitosi, ma in molti casi anche poco sicuri, e a questo proposito vi sono evidenti e forti disparità territoriali.

Solo un quarto delle scuole ha l'agibilità/abitabilità, poco più della metà (53%) il collaudo, un terzo è in possesso della certificazione di prevenzione incendi, poco più (36%) di quella igienico-sanitaria.

In generale emergono **notevoli disomogeneità tra le varie aree del Paese** in merito a questi adempimenti: il **Sud arranca**, poiché solo il 17% delle scuole ha il certificato di prevenzione incendi, il 15% quella igienico-sanitaria, il 15% quello di agibilità, il 18% il collaudo statico; **decisamente più positivi i dati al Nord**, con il 64% delle scuole in possesso del certificato di prevenzione incendi, il 67% quello di agibilità igienico-sanitaria, il 63% ha l'agibilità e il 61% ha effettuato il collaudo statico.

Situazioni generalmente inadeguate e ancora una volta squilibrate vi sono poi per quanto riguarda le strumentazioni a disposizione delle scuole, a partire dalle più elementari, che rendono spesso necessario supplire con contributi delle famiglie. Inadeguate sono poi le risorse per garantire anche ai figli di famiglie disagiate di completare gli studi. Tutto questo contribuisce, tra l'altro, a determinare un tasso di abbandoni scolastici che sono, ancora una volta, superiori alle medie europee e sono squilibrati dal punto di vista territoriale, tra nord e sud.

Ma la "dispersione" si può dire che cominci assai precocemente, e non è una dispersione scelta, ma obbligata dall'assenza di scuole per quanto riguarda l'istruzione pubblica pre-primaria, Quasi nove bambini su dieci (87%) non vanno all'asilo nido o non frequentano servizi per la prima infanzia, e il dato è particolarmente grave e squilibrato tra nord, centro e sud.

Per ultimo, e naturalmente non per importanza, vi sono retribuzioni troppo basse per i docenti e il personale amministrativo, inadeguate rispetto al loro ruolo sociale e alla preparazione e all'impegno necessari. A questo si aggiunga il dilagare di figure precarie, che non sono concentrate soltanto nella scuola, come tradizionalmente avviene, ma che dilagano ormai anche nell'università.

Vale la pena, infine, di chiedersi quale sarà il destino dell'autonomia scolastica, riforma che meriterebbe di essere sostenuta e rivitalizzata, mentre tutti sappiamo che l'autonomia è stata, in questi anni, di fatto contrastata e repressa non solo dalla scarsità di risorse che sono state impiegate per sostenerla, ma anche dalle mille invasioni di campo della burocrazia centrale. Si può soltanto immaginare cosa potrà succedere quando alle invasioni della burocrazia centrale si sostituiranno, in parte, e in parte si sommeranno, quelle delle burocrazie regionali.

Insomma, le insufficienze ci sono già, nel nostro sistema d'istruzione, rispetto agli standard dei paesi europei, e penalizzano soprattutto il sud. E' evidente che tutti questi problemi, e altri ancora, dovrebbero essere affrontati e risolti per raggiungere il livello essenziale delle prestazioni, dopo di che si potrebbe cominciare a pensare a come andare più avanti. Si è anche calcolato che questo costerebbe grosso modo una ventina di miliardi.

Ebbene, di fronte a questa situazione, è ragionevole pensare di aggravare e approfondire i divari esistenti? E anche indipendentemente dai principi generali e dall'etica pubblica, anche ragionando in termini di semplice convenienza, è pensabile che i grandi problemi di efficienza, di competitività, di modernità che si propongono come questioni sempre più interconnesse e bisognose di pensiero ed azione globali possano essere risolte richiudendosi nelle piccole patrie custodi di un presunto e intangibile privilegio?

Qualcuno sostiene che abbassando o addirittura annullando il trasferimento di risorse tra regioni ricche e regioni povere si costringerebbero queste ultime a un uso più efficiente delle proprie risorse. Ma non è piuttosto verosimile che la penuria di risorse accrescerebbe le già rilevanti disuguaglianze sociali all'interno del paese e nelle zone già più sfavorite, sfregiandone ulteriormente il tessuto sociale e determinando conseguenze oggi perfino difficilmente prevedibili, se non quella di accrescere le tensioni e la paura del futuro su cui proliferano gli animal spirits del peggiore populismo? E non può essere questo, tra gli altri, l'obiettivo che si prefiggono gli apprendisti stregoni dell'autonomia differenziata?