

*Finanza pubblica***Non solo conti in ordine**>>>> **Enrico Morando**

*Nel passaggio da una legislatura all'altra è normale porsi il problema della continuità delle politiche pubbliche: tanto più quando la nuova legislatura nasce da un terremoto elettorale come quello del 4 marzo. Ma per la verità in questi due mesi le questioni programmatiche sono rimaste sullo sfondo, per usare un eufemismo.*

*Paradossalmente il successo dell'antipolitica ha aperto il varco all'iperpoliticismo, come del resto avevamo paventato negli ultimi numeri della rivista, e come dimostra il riemergere di uno degli stilemi più discutibili (e meno fortunati) della prima Repubblica come quello dei "due forni".*

*Ciò non toglie che le questioni di merito condizioneranno necessariamente la nuova legislatura, breve o lunga che sia. Perciò proponiamo una rassegna dello stato dell'arte delle principali politiche in itinere, con l'impegno di vigilare contro ogni tentazione controriformistica.*

Ora che si straparla di "azzeramento" della legge Fornero tra partiti che dovrebbero dar vita al governo è bene che un articolo sulle riforme economico-sociali realizzate (o almeno tentate) dai governi della scorsa legislatura inizi da ciò che si fece (fu necessario fare) nella fase finale di quella ancora precedente, col governo Monti. Anche il Pd – potrebbe essere stato questo un primo errore? – ha preso progressivamente le distanze da quella esperienza, ma la verità è che le misure del decreto "salva Italia", a partire proprio dalle norme Fornero sulle pensioni, consentirono al paese di restare ancorato all'Europa: sia perché tornammo ad essere interlocutori credibili dei nostri principali partner europei, sia – soprattutto – perché grazie alle misure draconiane adottate si creò il contesto giusto perché Draghi potesse convincere il Direttorio della Bce ad adottare quella politica monetaria ultraespansiva, che oggi tutti riconoscono avere garantito un futuro all'Euro e le condizioni di base per la ripresa economica dell'intera area. È importante sottolineare che non si trattò solo di tagli di spesa e di aumenti di tasse: questi ci furono, e furono spesso figli dello sparare nel mucchio (mancava il tempo e la sensibilità politica per selezionare meglio). Ma proprio la principale delle misure di Monti – la legge sulle pensioni – realizzava risparmi tramite una *riforma*, cruciale sia per rendere il sistema più sostenibile nel medio-lungo, sia per renderlo più equo: l'adozione immediata del metodo di calcolo contributivo *pro-rata temporis* per tutti i lavoratori, anche per quelli che il 31 dicembre 1995 avevano più di diciotto anni di contributi. Non fu invece la riforma Fornero – come avrebbe

dovuto essere noto a tutti coloro che proposero di "bloccarlo" - ad introdurre l'adeguamento automatico dell'età di pensionamento all'aumento (quando c'è) dell'attesa di vita. Ci aveva meritoriamente pensato, infatti, il governo di centro-destra, anche se Berlusconi e Salvini hanno poi fatto come se fosse frutto del "peggiore governo della storia recente".

La nostra insistenza monocorde sulla sostenibilità finanziaria ha fatto pensare a troppi che anche il Pd avrebbe azzerato la legge Fornero se avesse avuto i soldi, e che se non lo faceva era solo perché era schiavo del Fiscal Compact

Se comincio queste note dalla legge Fornero è perché penso che un gran merito dei governi di cui ho fatto parte sia stato quello di resistere alla pressione – ad un certo punto diventata asfissiante – per rimetterla radicalmente in discussione. Negli ultimi due anni, è stata la fiera della irresponsabilità: la Lega in primo luogo (in questo Salvini è stato in continuità con Bossi: fu il dito medio di quest'ultimo dopo l'incontro con Berlusconi e Tremonti che impedì ai due di mantenere l'impegno alla riforma delle pensioni, così condannando il governo di centro-destra al fallimento: altro che complotti dei poteri forti). Ma anche gran parte del mondo sindacale. Per non parlare del M5s, che nella risoluzione sulla Nota di aggiornamento al Def per il 2018 proponeva la "abolizione



della cosiddetta riforma Fornero”: subito imitato da Fi, Lega e Fdi che, prima di sposare la linea dell’“azzeramento”, impegnavano il governo “a modificare in maniera drastica e strutturale la cosiddetta riforma Fornero, al fine di *abbassare* (corsivo mio) l’età per l’accesso al pensionamento, reinserendo il sistema delle quote e le pensioni di anzianità”.

Abbiamo resistito. Gli interventi di correzione ci sono stati – dalle salvaguardie esodati (troppe) fino all’Ape Social e all’Ape volontaria (a proposito: chi sta provando ad avanzare domanda mi parla di un calvario burocratico: la cattiva gestione amministrativa si conferma in grado di vanificare qualsiasi tentativo di cambiamento). Ma non abbiamo determinato uno stravolgimento del sistema creato dalle riforme del 1995, del 2004 e del 2011. Quella resistenza ci è costata cara, elettoralmente? Sì, soprattutto nel Nord, dove le incertezze e i ritardi nel fornire risposte concrete alle migliaia di

lavoratori che chiedevano di prendere in conto chi aveva davvero fatto attività usuranti (quelle che riducono l’aspettativa di vita) e chi aveva cominciato a lavorare in fabbrica a quattordici anni hanno fatto il gioco di quanti – la Lega in primis – approfittava di questo errore per riproporre le soluzioni discriminatorie faticosamente superate in quindici anni. Se però è potuto accadere che milioni di giovani e di donne abbiamo incoraggiato (col voto, e non solo) l’offensiva di centro-destra e M5s contro la legge Fornero – loro che di quella legge sono i principali beneficiari, sia perché essa ha reso sostenibile il sistema a ripartizione, in cui i contributi di chi lavora vengono usati per pagare le pensioni in essere, sia perché la stragrande maggioranza delle donne accede oggi alla pensione di vecchiaia, non a quella di anzianità – dobbiamo concludere che la nostra pur meritoria “resistenza” ha scelto il terreno sbagliato per organizzarsi: la sola sostenibi-

lità finanziaria del sistema previdenziale pubblico, invece della garanzia della copertura previdenziale per i giovani, per chi ha avuto ed ha carriere discontinue (donne e cittadini del Sud, in particolare), o del riorientamento del welfare verso istruzione, casa, non autosufficienza.

So anch'io che non è facile contrastare - con lo sforzo di costruire soluzioni credibili per il futuro un po' più lontano - la demagogia di chi usa il bisogno sociale presente solo per demolire. Ma la nostra insistenza monocorde sulla sostenibilità finanziaria e la presa di distanza così insistita dal governo Monti ha fatto pensare a troppi che anche il Pd avrebbe azzerato la legge Fornero se avesse avuto i soldi, e che se non lo faceva era solo perché era schiavo del Fiscal Compact. Una valutazione che si è fatta strada nella testa di molti, e componendosi con la campagna sui vitalizi dei parlamentari ha dato luogo ad una miscela esplosiva. Resta tuttavia il fatto che i piedi del paese hanno potuto restare ben piantati sul "sentiero stretto" che corre tra rigore e crescita in primo luogo grazie al fatto che il tentativo di sfondamento sulla legge Fornero è stato respinto: sia pure con vistose perdite.

Fin qui per le riforme che (per fortuna del paese) *non* abbiamo fatto. Ma qual è il bilancio delle riforme fatte o almeno seriamente tentate? Prima di venire a quelle più note e controverse (Jobs Act; Buona Scuola e Pubblica Amministrazione), qualche riga sugli ottanta Euro. Sono stato tra quei pochi che, prima della decisione, hanno cercato di proporre un'alternativa, insistendo per un intervento di analogo "peso" finanziario (circa 10 mld annui) per la riduzione dell'Irap. Riconosco oggi - sulla base dei dati relativi all'andamento dei consumi privati nel 2015 e successivi - che avevo torto.

La ripresa italiana nel 2015-2017 è da attribuire in larga parte ad un significativo aumento dei consumi privati pro capite: nel 2015, più 2% (la crescita più forte tra i dieci paesi col più alto Pil pro capite dell'Unione europea); nel 2016 più 1,6%, nel 2017 più 1,5%. Nel triennio, più 5,2% la crescita dei consumi privati pro capite più alta in assoluto tra i 10 paesi col prodotto pro capite più elevato. Combinandosi con la scelta di eliminare dalla base imponibile dell'Irap la componente costo del lavoro stabile (circa 4,5 mld a regime), l'intervento per la riduzione della pressione Irpef sui redditi da lavoro dipendente di livello medio-basso ha migliorato le aspettative di circa 10 milioni di lavoratori, ha sostenuto selettivamente tramite risorse pubbliche la domanda interna (alzando il reddito delle famiglie con più alta propensione al consumo), ed ha dato luogo ad un significativo passo verso la riduzione *strutturale* del cuneo fiscale sul lavoro e sull'impresa.

A parte il madornale errore di chiamare bonus un intervento strutturale, così inducendo a considerarlo un omaggio elettoralistico privo di logica economica, si è trattato di una misura destinata ad integrarsi armonicamente con la decontribuzione straordinaria per le assunzioni col "nuovo" contratto a tempo indeterminato, con la decontribuzione per il lavoro stabile dei giovani, con la fiscalità di vantaggio sulla quota di salario da contrattazione di secondo livello, con le agevolazioni per gli accordi di welfare aziendale, fino a comporre una strategia coerente di progressivo superamento di uno dei fondamentali ostacoli alla crescita che caratterizzano l'economia italiana: una pressione fiscale e contributiva sui produttori (lavoratori e imprese) decisamente più elevata di quella in atto in Germania, il nostro principale competitore europeo nella manifattura.

Il "racconto" della politica riformista si è disperso nei mille rivoli del quotidiano andare della vita politico-parlamentare

Quando questo complesso di misure si è finalmente incontrato con quelle di Industria 4.0 - coerentemente rivolte a suscitare un vero e proprio balzo nel volume e nella qualità degli investimenti privati, crollati nel corso della Grande Recessione - politiche dal lato della domanda e politiche dal lato dell'offerta si sono composte in una strategia di politica economica in grado, se perseguita con determinazione per un adeguato numero di anni, di sciogliere il nodo che stringe la gola dell'economia italiana almeno dalla metà degli anni '90: la scarsa o nulla crescita della produttività del lavoro e dei fattori. Perché allora non ha convinto? Sono sufficienti a rispondere gli errori di comunicazione, che pure ci sono stati? No. A tarpare le ali a questa strategia sono state le scelte che - fossero giuste o sbagliate in sé - sono comunque sembrate ai più estranee o addirittura contraddittorie rispetto a quella strategia: così che il "racconto" della politica riformista si è fatto difficile e si è come disperso nei mille rivoli del quotidiano andare della vita politico-parlamentare. O peggio, è stato soffocato dal conflitto interno al Pd, dove ogni pretesto era buono per rinfocolare la polemica verso la leadership. Un esempio basterà per tutti: se ti muovi con coerenza verso l'obiettivo di una pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa analoga a quella tedesca, non fai un intervento di riduzione generale dell'imposta patrimoniale sulla casa. Perché costa quasi quanto l'intervento sull'Irap, ma non ha lo stesso effetto né dal lato del sostegno alla crescita, né dal

lato della riduzione della disuguaglianza. È vero: sono stati 3,5 mld di Euro per l'Imu prima casa, contro 20 mld di Euro per il lavoro e l'impresa. Pochi, al confronto. Ma sufficienti – magari combinandosi con l'innalzamento della soglia per il contante – ad incrinare la coerenza del “racconto” riformista.

Sulla Buona Scuola le cose sono andate anche peggio. Perché la svolta rispetto al passato più o meno recente – in termini di risorse dedicate – è stata davvero imponente: 3,5 mld in più, ogni anno, a partire dal 2016 e per tutti gli anni che verranno. L'inversione di tendenza non poteva essere più netta: nel 1980 la spesa per l'istruzione nel totale dei consumi pubblici ammontava al 25,7%, nel 1990 al 25,1%, nel 2000 al 22,5%, nel 2010 al 20,0%. Chi ha mai deciso una simile debacle, assumendone la responsabilità politica? Nessuno. A decidere, è stato l'andamento demografico: meno nascite, meno ragazzi, meno spese per la scuola.

Nella società della globalizzazione e  
della conoscenza proprio se vuoi aiutare  
i potenziali “perdenti” a farcela devi  
profondamente cambiare le tue politiche

Nel frattempo, la nostra diventava la società della conoscenza, dove il valore di un prodotto dipende dalla quantità di conoscenza incorporata, dove l'intensità della crescita dipende dalla qualità del capitale umano, dove il valore di una impresa dipende dalla qualità dei suoi lavoratori. Il governo Renzi decide di cambiare strada: molte più risorse, molta più autonomia (ai singoli istituti scolastici), molta più valutazione, alternanza scuola-lavoro. Il meglio dello sfortunato tentativo di Luigi Berlinguer, con molti soldi in più. Manca, fin dall'inizio, una scelta chiave: i bambini non sono tutti uguali, in un mondo in cui “se vuoi essere in gamba e dinamico, il passo più importante da fare è scegliere i genitori giusti” (Robert Frank). Quindi la gran parte delle risorse aggiuntive deve essere esplicitamente impiegata per garantire dispari opportunità positive ai bambini delle famiglie meno dotate per reddito, patrimonio e istruzione: vuoi facendo classi molto meno numerose nelle realtà più difficili; vuoi pagando di più dirigenti ed insegnanti che ottengono in queste realtà i risultati migliori.

Le premesse per arrivare a queste innovazioni, all'inizio, ci sono: i dirigenti che scelgono tra gli abilitati; la valutazione di tutto e di tutti come perno. Il buono però si perde per strada,

sotto l'urto di una reazione che non prende di mira ciò che manca, ma ciò che c'è. Alla fine resteranno le assunzioni dei precari e l'alternanza scuola-lavoro, obbligatoria dal 2018. Troppo poco, per tenere viva e rafforzare la fiducia dei sinceri riformatori. Più che sufficiente tuttavia per mettere in allarme i conservatori di sinistra e di destra: “Stavolta li abbiamo fermati. Ma vuoi vedere che ci riprovano? Meglio ucciderli nella culla”. Ancora una volta, ciò che emerge non è il difetto tanto osservato del “riformismo dall'alto e senza popolo”, ma un limite di cultura politica: nella società della globalizzazione e della conoscenza proprio se vuoi aiutare i potenziali “perdenti” a farcela devi profondamente cambiare le tue politiche. E se nel campo della istruzione la sinistra è “diventata grande” con “la pubblica istruzione uguale per tutti”, e “gli insegnanti sono tutti uguali”, ora può confermarsi grande ed efficace solo se riconosce che fare parti eguali tra diseguali serve solo a ribadire i più deboli nella loro condizione di disagio. Alla stessa conclusione – il riconoscimento di un profondo deficit di innovazione della nostra cultura politica – giungiamo se prendiamo in considerazione il Jobs Act. L'attenzione e il confronto si sono concentrati – a sinistra, ma non solo – sulle regole per il licenziamento individuale: pro o contro il mantenimento o il superamento dell'art. 18 dello Statuto del '70. Alla fine, noi riformisti della *flexsecurity* à la *Ichino* – dopo due decenni di sconfitte e di umiliazioni (i “quattro gatti” della Conferenza del Pd sul lavoro di Genova ancora nel 2010) – abbiamo potuto vedere la nostra posizione affermarsi: il testo della nuova legge estendeva le tutele del lavoratore sul mercato del lavoro con innovazioni che intervenivano a colmare un deficit (ormai divenuto drammatico) relativo alle politiche attive del lavoro, in Italia, sostanzialmente assenti.

A distanza di anni dall'approvazione della legge, possiamo ben dire che avevamo ragione noi, in fatto di articolo 18: il tasso di licenziamenti non è cresciuto, mentre è migliorato il livello delle certezze sia del lavoratore, sia dell'impresa. Ma che fine ha fatto la vera novità del Jobs Act, cioè l'assegno di ricollocazione in mano al lavoratore disoccupato, che lo usa per assicurarsi – sia presso Agenzie pubbliche, sia presso Agenzie private – la necessaria riqualificazione e il successo nella ricerca di un nuovo posto? Sepolto sotto l'ostilità dei dirigenti del ministero del Lavoro, sotto il fallimento della riforma costituzionale, sotto l'assenza di privati che abbiano voluto impegnarsi e rischiare del loro per la costruzione di imprese per la riqualificazione e la ricerca del lavoro.

*Relazioni industriali***Più imprese e più lavoro**>>>> **Marco Bentivogli**

La recente e bruttissima campagna elettorale si è consumata in assenza del dibattito sul lavoro e sull'industria, o tutt'al più con la sua evocazione in chiave strumentale. Ciò è particolarmente grave non solo perché siamo alla vigilia della grande trasformazione di *Industry4.0* e *blockchain*, ma anche perché nell'era post crisi permane un dualismo sempre più marcato tra imprese che vanno benissimo, imprese in difficoltà e vere e proprie imprese zombie. La formazione e la cultura politica sono risorse che è importante siano ben distribuite tra gli eletti. Purtroppo siamo passati da una politica spesso anti-industriale ad un dibattito addirittura a-industriale e a-lavorista. Peccato, perché il nostro paese, se non è ancora divenuto (almeno non del tutto) marginale a livello internazionale, lo deve alla sua manifattura e al terziario industriale. Il 52% dell'export che ha riscattato il paese e la sua bilancia commerciale è metalmeccanico: parola che per molti parlamentari è collegata alla preistoria. Così, se da una parte prevale un atteggiamento di disinteresse, dall'altra c'è chi ha una visione vetero-novecentesca e ideologica del lavoro. Queste posizioni estreme e contraddittorie - eppure prevalenti nel discorso pubblico - impediscono quel tasso di concretezza minimo per parlare seriamente di agenda sul lavoro, tema che entra al massimo come spot.

Al paese serve più impresa e più lavoro. E abbiamo bisogno di un'agenda politica frutto di una visione organica della congiuntura storica in cui ci troviamo, fra la montagna del debito pubblico (di cui pare nessuno si occupi più), ed il *quantitative easing* della Bce che è destinato ad attenuarsi, riducendo così gli spazi di manovra economica e finanziaria. Ora però che le elezioni sono dietro alle spalle, è necessario tornare a parlare di lavoro e insieme avviare - come ho scritto di recente sul *Corriere della Sera* (16 marzo 2018) - la ricostruzione civile del paese nonostante l'incertezza del quadro politico rappresenti un ostacolo oggettivo. L'antismo delle forze che hanno vinto è costoso non solo in termini di spesa, ma lo è ancora di più, se si interrompono le poche politiche pubbliche che hanno funzionato.

Siamo un paese in cui il dualismo tra imprese si marca sempre

di più: c'è un 30% che vola, un 30% che è ripartito molto lentamente, un 20% in difficoltà e un 10% d'impresе zombie. Tecnologie abilitanti, nuova organizzazione del lavoro, formazione e un ecosistema 4.0 attorno alle imprese possono portare quasi tutto il sistema delle imprese di nuovo all'inseguimento dei fuggitivi.

Perché la svolta possa definirsi completa c'è bisogno che sia accompagnata da una contrattazione territoriale in grado di coinvolgere le piccole e medie imprese

Ma a cosa assicurare continuità e con quali integrazioni e correttivi? In primis l'importante è che chiunque si trovi a governare il paese non disperda il patrimonio di proposte e provvedimenti che ha preso forma negli anni passati. Non siamo all'anno zero. Dopo un lungo letargo la politica industriale si è in un certo senso risvegliata con il Piano Industria 4.0, poi giustamente esteso fino a diventare Impresa 4.0. Su di esso, come è noto, i sindacati hanno dato un giudizio sostanzialmente positivo, benché con alcune sfumature che riflettono le diversità di orientamento culturale con cui ognuno di essi affronta i problemi del lavoro. Anche il giudizio della Fim è stato positivo. Possiamo dire, anzi, che la Fim in questo ambito ha anticipato e poi sviluppato una sensibilità al tema della rivoluzione digitale e ai mutamenti che ad essa si accompagnano nell'industria prima di fatto assente dal dibattito interno ai sindacati.

Il piano Industria 4.0 varato dal governo Renzi sotto la regia del ministro dello Sviluppo economico Carlo Calenda va nella giusta direzione, operando in una logica di neutralità tecnologica, grazie alla scelta di fiscalizzare gli incentivi. Mi auguro che qualunque governo si formi non cancelli la sostanza del "Piano Calenda", ma ne migliori piuttosto alcuni aspetti. In particolare: la focalizzazione su tecnologie più avanzate e di rottura, perché attualmente molte risorse sono andate a quelle basiche ed elementari; e poi, una maggiore

diffusione nel Mezzogiorno, che ad oggi registra un assorbimento di appena il 7% degli incentivi in gioco, quando proprio nel Sud del paese esse possono rappresentare la chiave di volta per recuperare anni di inefficienze del sistema. Sul fronte degli incentivi, inoltre, sarebbe necessaria la riorganizzazione e razionalizzazione del sistema di stimoli già disponibili, per evitare che vengano dispersi, effettuando una selezione per assicurarsi che quelle risorse vadano effettivamente ad innovare la manifattura 4.0.

Per quanto riguarda il contesto, il percorso verso l'approdo alla fabbrica digitale funzionerà se lavoriamo alla creazione di un ecosistema digitale. La fabbrica intelligente funziona, infatti, solo se intorno ha una Pubblica amministrazione efficiente (Spid, il sistema pubblico digitale, va ad esempio in questa direzione), ed una rete internet efficiente, veloce e capillare. Sulla banda ultralarga il nostro paese sconta un ritardo preoccupante rispetto alle economie con le quali ci confrontiamo: un ritardo che abbiamo cominciato a colmare con il Piano del governo, che prevede una copertura del'85% della popolazione entro il 2020 con 100Mbps. Il carattere sistemico dell'infrastruttura Tlc richiede grandi investimenti per sviluppo e ammodernamento: il che suggerisce di verificare l'opportunità di concentrare lo sviluppo della rete in un unico operatore (con tutte le cautele del caso) e utilizzare così al meglio le risorse pubbliche disponibili.

Il lavoro nell'impresa 4.0 dovrà superare  
il paradosso italiano per cui i giovani finiscono  
troppo presto di studiare e iniziano troppo  
tardi a lavorare

Servono poi reti energetiche smart. Su questo punto la "Strategia energetica nazionale" (Sen) definisce la strada da seguire per affrontare le grandi questioni della riduzione del gap di prezzo e di costo dell'energia; della sostenibilità e degli obiettivi ambientali; della sicurezza di approvvigionamento; della flessibilità delle infrastrutture energetiche, rafforzando l'indipendenza energetica del paese. C'è bisogno inoltre di un sistema di trasporti intelligente, di un sistema formativo che dialoghi e sia in contatto con le imprese e i centri d'eccellenza, di un sistema del credito efficiente e orientato alle imprese. Ma anche di una contrattazione "smart", agile e vicina alle esigenze delle persone e delle imprese, specie per le piccole e medie.

Il nuovo contratto dei metalmeccanici, da questo punto di

vista, ha aperto la strada, superando la sovrapposizione tra i due livelli della contrattazione, nazionale e aziendale, e avvicinando quest'ultima all'impresa, vale a dire al luogo in cui si produce la ricchezza e si distribuiscono ai salari gli incrementi di produttività, creando così le condizioni per allargare le esperienze di partecipazione. Sulla scia di questo nuovo approccio sono stati siglati recentemente alcuni importanti contratti di secondo livello (Ex-Alcoa, Manfrotto, Polti) che mettono al centro proprio la partecipazione, la competenza e la produttività. Ma perché la svolta possa definirsi completa c'è bisogno che sia accompagnata da una contrattazione territoriale in grado di coinvolgere le piccole e medie imprese, che rappresentano gran parte del tessuto industriale e occupazionale del nostro paese. Bisogna dare continuità agli sgravi sulla contrattazione, decentrando il ruolo delle parti dentro l'azienda stessa.

Questo per la Fim è un terreno di nuovo protagonismo, perché può aprire spazi alla crescita delle capacità innovative delle Pmi attraverso un forte impulso alla partecipazione declinato nelle specifiche realtà, come si vede anche nella nuova contrattazione aziendale. Occorre inoltre un sistema formativo più forte e un sistema duale che renda davvero operativa ed efficace l'alternanza scuola-lavoro.

È dunque necessario partire dalle competenze. La rivoluzione digitale in atto crea e distrugge occupazione, e non si può prevedere quale sarà il saldo netto: il 65% dei bambini che oggi ha iniziato le scuole elementari affronterà un lavoro che ancora non esiste. Nella grande riallocazione internazionale del lavoro l'occupazione crescerà nei paesi che hanno investito sulle competenze digitali. In Italia abbiamo profondi gap da colmare: solo il 29% della forza lavoro possiede competenze digitali, contro una media Ue del 37%, un divario che rischia sempre più di aumentare. Il lavoro nell'impresa 4.0 dovrà superare il paradosso italiano per cui i giovani finiscono troppo presto di studiare e iniziano troppo tardi a lavorare. Per questo bisogna, nel solco del contratto dei metalmeccanici, lavorare per l'esercizio effettivo del diritto soggettivo alla formazione in tutti i rapporti di lavoro e per la definizione, come contenuto contrattuale, dei percorsi di accrescimento e riconoscimento delle competenze, anche con l'adozione generalizzata dei sistemi di certificazione delle competenze.

Con molta probabilità anche la definizione di "settore industriale" non sarà più indicativa ed esaustiva delle specifiche e innumerevoli filiere produttive presenti sul territorio. Le nostre imprese, dopo gli anni della crisi 2007-14, hanno



visto finalmente una ripresa con un positivo consolidamento specie nell'export, dove si è attestata intorno al 7% (mentre quella degli investimenti industriali incentivata dal Piano Impresa 4.0 è intorno all'11%): una dinamica migliore di quella tedesca. I nostri investimenti industriali, però, sono circa la metà in termini assoluti rispetto a quelli della Germania, e il rapporto tra esportazioni e Pil resta inferiore di 20 punti. Un divario che dipende da alcune fragilità: ancora poche sono le imprese pienamente integrate nelle catene globali del valore (20% circa del totale), esistono differenti performance territoriali e tra classi d'impresa, soffriamo di condizioni di contesto (costo dell'energia, concorrenza, connettività, difficoltà di accesso al credito) troppo spesso non adeguate per poter competere alla pari nel mercato internazionale.

Infine, ma non da ultimo, il problema del lavoro e delle sue

condizioni contrattuali. Va superata la centralizzazione delle modalità di determinazione delle condizioni salariali, oggi ancora lontane dal contesto competitivo delle singole imprese. Su quest'ultimo fronte, come metalmeccanici, con il nuovo contratto abbiamo fornito importanti strumenti di decentralizzazione: ma serve anche da parte datoriale un cambiamento culturale che riconosca il valore della partecipazione, a partire da quella di tipo organizzativo per giungere a quella di carattere strategico, dentro la contrattazione di prossimità. In prospettiva, per assicurare la potenza di fuoco necessaria alla grande trasformazione, come suggerisce Carlo Alberto Carnevale Maffè, servirebbe un Pir da almeno 100 mld€ che farebbe uscire dalle secche imposte dal sistema bancario e bypasserebbe i vincoli e le ristrettezze di bilancio del nostro paese.

Per queste ragioni, in continuità con le politiche messe in

campo nelle ultime due legislature, serve una politica industriale che rifugga dalla retorica e sia fortemente focalizzata sulle fragilità del sistema-paese, e che sia in grado di produrre decisi e sostanziali avanzamenti su ciascuno dei temi su cui ci siamo soffermati. In questo senso la nuova manifattura 4.0 richiede un ripensamento completo della nostra idea di produrre e del rapporto tra uomo e tecnologia, e ancor più una valorizzazione degli elementi che insieme alla tecnologia contribuiscono a rendere rivoluzionaria *Industry 4.0*: la sostenibilità sociale, economica e ambientale dell'impresa, la valorizzazione della partecipazione e del talento, nonché delle relazioni. Quindi da un lato occorrerà che il nuovo governo rifinanzi per il 2019 il Fondo centrale di garanzia per 2 miliardi di euro, in modo da garantire 50 miliardi di crediti finanziati agli investimenti delle Pmi. Dall'altro occorre sostenere gli investimenti privati per l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze 4.0. Questo significa in sostanza che dovranno essere stanziati 400 milioni di euro aggiuntivi da destinare agli Istituti tecnici superiori con l'obiettivo di raggiungere almeno 100mila studenti entro il 2020 (in Italia attualmente gli studenti Istituti sono 9000 contro i quasi 800 mila della Germania).

Al riguardo molto dipenderà dal ruolo che effettivamente riusciranno a giocare i *Competence Center*, il soggetto tecnico-organizzativo con il quale le Pmi devono interfacciarsi per essere supportate nella ricerca applicata, nella sperimentazione pratica di tecnologie 4.0 e nello sviluppo di progetti in termini di nuova competitività. I *Competence Center* non si dovrebbero occupare solamente di attività di trasferimento tecnologico, ma operare con le aziende offrendo loro una gamma di servizi più ampia, anche nell'ambito dei nuovi modelli di implementazione delle tecnologie, dello sviluppo organizzativo, di business e marketing.

Qui sta a mio avviso il punto dolente. Il decreto ministeriale sui *Competence Center* parla infatti della costituzione di "centri di competenza ad alta specializzazione aventi lo scopo di promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e di formazione su tecnologie avanzate". Il principale limite del Piano nazionale Industria 4.0 è dunque quello di non chiarire la natura complementare e la continuità funzionale tra *Competence Center* e *Digital Innovation Hub*. Il testo pare piuttosto evocare l'esperienza dei *Research Campus* tedeschi, esperienza di per sé positiva, ma circoscritta all'attività di ricerca: che, da sola, non collegata con la realtà delle imprese, rischia di rivelarsi insufficiente a portare il nostro paese su buoni livelli di competitività indu-

striale. Ancora: non si capisce se e come verranno coinvolti nel piano i parchi scientifici, i poli tecnologici, i distretti, i cluster e le reti. Il credito d'imposta per la formazione rappresenta sicuramente uno strumento utile ad incentivare le imprese, in particolare le Pmi, a progettare interventi organici e permanenti di formazione continua e di sviluppo delle competenze.

Nel 2014, prima del Jobs act, su 100 nuovi lavoratori solo 15 avevano lo Statuto dei lavoratori, sconosciuto dunque agli altri 85

L'habitat italiano è generalmente sfavorevole all'impresa e al lavoro. Serve anche una giustizia che dia certezza del diritto e non del contenzioso, una pubblica amministrazione efficiente e rapida, infrastrutture materiali e immateriali adeguate: e anche un sindacato ed amministratori centrali e locali all'altezza delle sfide nuove. Non può sfuggire, come giustamente ha ricordato Angelo Panebianco sul *Corriere della Sera*, che la politica rappresentativa pesa oggi molto meno, esercita molto meno potere, delle burocrazie amministrative e giudiziarie. Il combinato disposto di questo sbilanciamento di poteri e un'opinione pubblica poco informata hanno fatto fallire gran parte delle riforme che, da urgenti, diventano vitali. Il Jobs Act è stata una riforma molto discussa, in particolare sul tema dell'articolo 18: ma ritengo che i due anni di attuazione trascorsi richiedano una riflessione approfondita sugli elementi di positività e sulle criticità su cui intervenire. La combinazione degli interventi normativi e degli sgravi contributivi che si sono susseguiti mostra che vi è stato un sostegno alla crescita dell'occupazione, che però per circa il 50% è fatta da contratti a termine.

Il problema della precarietà è storico per il nostro paese, ed ha a che fare non solo con la debolezza o l'incertezza del ciclo economico, ma anche con le politiche attuate dalle imprese. I contratti a termine costano di più di quelli a tempo indeterminato, e i contratti di apprendistato sono sicuramente convenienti sul piano economico: ma evidentemente molte imprese mostrano una sfiducia di fondo sulle prospettive e continuano a privilegiare i rapporti a tempo in quanto meno impegnativi sul piano formativo e sulle scelte aziendali. Questo paradigma va cambiato: le aziende devono impegnarsi maggiormente sulle scelte di investimento e sulla crescita, ed essere indotte in tal modo ad inserimenti occupazionali adeguati, in primo luogo sfruttando l'apprendistato ma anche puntando su impieghi stabili e qualificati.

Sul punto relativo alla tutela contro i licenziamenti individuali vanno cambiati e migliorati alcuni aspetti, con riferimento particolare a quelli economici e disciplinari: prevedendo che in caso di provvedimento ingiustificato rimanga al lavoratore l'opzione del reintegro al lavoro. E' a mio avviso necessario, inoltre, rendere obbligatorio il tentativo di conciliazione preventiva. Va detto inoltre che i licenziamenti collettivi oggi costano di più, e questo va nel senso di favorire il confronto con il sindacato nelle procedure di riduzione del personale per evitare scelte unilaterali delle imprese. Ma anche in questo caso tra i rimedi, in caso di illegittimità dei licenziamenti, occorre prevedere l'opzione del reintegro. L'articolo 18 è importante, ma mente sia chi dice che non fa crescere il paese sia chi ne fa la soluzione al problema delle tutele nel mercato del lavoro. Nel 2014, prima del Jobs act, su 100 nuovi lavoratori solo 15 avevano lo Statuto dei lavoratori, sconosciuto dunque agli altri 85, così come a gran parte dei giovani sotto i 40 anni che si dividono tra *sharing* e *gig economy*. I 600 mila posti persi in otto anni di crisi erano tutelati dall'articolo 18: non ha fatto la differenza.

La recente sentenza con cui il Tribunale del Lavoro di Torino ha respinto il ricorso, primo del genere in Italia, dei sei *rider* di Foodora che avevano intentato una causa civile contro la società tedesca di *food delivery*, contestando l'interruzione improvvisa del rapporto di lavoro dopo le mobilitazioni del 2016 per ottenere un giusto trattamento economico e normativo, dovrebbe indurci a riflettere. Si stanno facendo largo nuovi lavori che non si prestano a venire incasellati tout court nelle vecchie categorie giuridiche del lavoro dipendente o autonomo. E' evidente che, al di là del giudizio di merito sulla sentenza, per la *gig economy* (e più in generale, per tutte le nuove forme di lavoro che emergono dall'innovazione digitale) vanno pensate tutele diverse dal passato.

Un primo passo dovrebbe consistere nell'introduzione del salario minimo legale per quei lavoratori – ancora una ristretta minoranza in Italia, più o meno nell'ordine del 15% - che non sono coperti dalla contrattazione nazionale. Sotto questo aspetto è inoltre di fondamentale importanza che si proceda con rapidità alla certificazione dei contratti nazionali prevista dal Patto della fabbrica firmato da Cgil Cisl e Uil e Confindustria, in modo da arginare la proliferazione dei contratti pirata, un fenomeno sotto cui si nasconde lo sfruttamento dei lavoratori.

Tornando al Jobs act, il cuore del provvedimento, che dovrebbe essere anche considerato il suo vero punto critico, è quello delle politiche attive del lavoro, che purtroppo hanno

ricevuto un duro colpo dalla bocciatura della riforma costituzionale: riforma che, modificando il Titolo V, avrebbe riportato al livello centrale le competenze oggi disperse tra le Regioni. Sul versante delle politiche occupazionali serve quindi una seria riflessione sul futuro ruolo dell'Agenzia nazionale del lavoro (Anpal), che preveda la ridefinizione dei compiti e delle attribuzioni tra le amministrazioni, il deciso rafforzamento dei centri territoriali per l'impiego e la diffusione delle reti locali per il lavoro, la riqualificazione e l'incontro domanda-offerta.

E' evidente che in un paese il cui mercato del lavoro è carat-



terizzato da un gap di competenze e da un loro disallineamento (*skills mismatch*) la formazione durante tutta la vita deve diventare il perno di tutte le politiche. Rispetto al resto d'Europa i nostri ragazzi e ragazze smettono prima di studiare ma iniziano più tardi a lavorare, e con l'avvio al lavoro interrompono il loro rapporto con la formazione. Questo è il paradosso da smontare. La formazione deve essere un processo che parte da un bilancio di competenze, dall'analisi dei fabbisogni formativi, dal suo intreccio con i nuovi sistemi di inquadramento e la certificazione delle competenze (previsto nel 1997 con la legge Treu) che in Italia non esiste. Bisogna smontare la formazione a catalogo, utile per i centri di formazione ma spesso scollegata dai fabbisogni e dalle reali strategie aziendali. Spendiamo l'1% in meno della media europea e la metà della Germania: se li spendiamo anche male, il gioco è fatto.

Il soldato voucher era reo di un reato:  
era troppo semplice, non dava luogo  
a complicazioni e contenziosi

Non so se chi ha promesso di abolire la legge Fornero confermerà nella pratica tale intenzione. A questo proposito vanno confermate le cose positive fatte negli accordi con Cgil, Cisl e Uil su Ape e neutralizzazione dell'aumento dell'età pensionabile per i lavori gravosi. Bisogna rendere più accessibili i benefici per i lavori usuranti, oggi troppo complicati e restrittivi. E poi bisogna proseguire con la fase 2 dell'accordo: a mio avviso rendendo obbligatoria la previdenza complementare e occupandosi della pensione di garanzia dei giovani.

La riforma dei voucher è solo un esempio di un gran pasticcio, che ha aggiunto farraginosità e complessità ad uno strumento che per sua natura doveva essere flessibile. Ricordo questa triste pagina per ricordare anche ciò che non bisogna fare, per evitare, almeno di fare errori nuovi, come dice sempre Pierre Carniti. Il compenso di 7,5 euro netti l'ora infatti era vicino agli 8,5 euro del salario minimo legale tedesco. E il problema degli abusi è nato quando l'asse Alfano-Bersani-Casini ha sostenuto la riforma del lavoro del governo Monti, che ne estendeva l'utilizzo agli impieghi non saltuari. Il soldato voucher era reo di un reato: era troppo semplice, non dava luogo a complicazioni e contenziosi. Le burocrazie di cui sopra si sono scatenate. E lo strumento successivo messo in campo dal governo Gentiloni, più complicato, non ha avuto successo, con l'ingrossamento delle fila del lavoro nero e il benessere delle burocrazie del contenzioso.

Secondo i dati diffusi all'epoca dalla Cgil i voucher nascondevano l'equivalente di 47 mila lavoratori full time. Può essere, ma ricordo che in Germania nel 2014 i mini jobs da 400 euro al mese erano milioni. Voucher uguale abusi? Ce ne sono anche sui contratti a tempo indeterminato: molti di più, quasi 15 milioni. Li cancelliamo? Mi pare che su questa partita alla fine sia prevalso - sia da parte del governo che di taluni settori del sindacato - l'atteggiamento rinunciatario tipico di chi pensa solo a sentirsi a posto con la coscienza, lasciando però soli i lavoratori. E comunque gli abusi sui buoni interessano i datori di lavoro, cioè imprese e non persone fisiche, che hanno l'obbligo di attivazione telematica: Inps e Inail li conoscono, è semplice sottoporli a controlli. Questo casomai è il chiodo su cui battere, visto che tutti i governi degli ultimi vent'anni hanno disinvestito sulle attività ispettive.

Penso che la cosa migliore sia ridefinire uno strumento che recuperi la finalità originaria dei voucher, ovvero il loro impiego per lavori meramente occasionali, e costruire attraverso questa via la tutela contributiva dei lavoratori interessati, ponendo nel contempo un efficace ostacolo al lavoro sommerso e al lavoro nero. Dunque: torniamo ai limiti validi prima del 2012, lasciando però la tracciabilità introdotta dal governo Renzi con la comunicazione preventiva via sms. Nelle litanie degli incompetenti i voucher hanno preso il posto che fu degli esodati, categoria dello spirito quest'ultima, più che della realtà: una sorta di veicolo omnibus nel quale sono confluiti poveri disgraziati che avevano perso tutto e dirigenti usciti dalle loro azienda con mega liquidazioni che spesso superavano di gran lunga i contributi necessari a raggiungere la pensione.

Il problema è che, giunti a questo punto, qualsiasi governo si formi, dobbiamo fare le scelte giuste a sostegno del lavoro e non possiamo più permetterci fallimenti. Industria 4.0 è forse l'ultima occasione che abbiamo per rimettere la manifattura al centro delle nostre economie e con essa soprattutto l'interesse generale e il futuro del nostro paese. Serve recuperare una visione, decidere verso quali traguardi, necessariamente di lungo periodo, dobbiamo muoverci, abbandonare l'elettoralismo asfissiante delle politiche di corto respiro, buono per gli spot e ormai neanche a vincere le elezioni: e soprattutto parlare chiaro agli italiani, non nascondere vincoli e difficoltà ma qualificare le ragioni del contributo di ognuno verso un paese che sappia ripartire e in cui tutti si sentano protagonisti della ricostruzione civile, economica e democratica dell'Italia.

*Politica industriale***Avanti più veloci**>>>> **Luciano Pero**

Con la stagione di apertura dei mercati mondiali iniziata negli anni Novanta tutto il sistema produttivo e industriale mondiale ha iniziato un percorso di profonda trasformazione strutturale nota come “network del valore globale”, che ha toccato sia la divisione internazionale del lavoro sia soprattutto l’architettura e le filiere di produzione e di vendita delle imprese. La prima novità è conseguente agli accordi sul commercio internazionale, siglati a più riprese dagli Stati aderenti al Wto (*World trade organization*), che ha consentito una crescita straordinaria degli interscambi e dei commerci per mezzo della apertura dei mercati e della regolazione dei dazi doganali.

La crescita degli scambi commerciali tra i diversi continenti ha raggiunto nel decennio 1998-2008 valori straordinariamente elevati e senza precedenti storici. Essa ha consentito livelli di sviluppo eccezionali nei paesi di nuova industrializzazione, come ad esempio Cina, India, Corea del Sud, Turchia, Est Europa: ma nel contempo ha prodotto una forte deindustrializzazione nei paesi più sviluppati, come ad esempio Usa, Canada ed Europa Occidentale, molto superiore alle previsioni. Tutto ciò ha generato disegualianze e squilibri che i governi non riescono a controllare adeguatamente. Ma il controllo è reso difficile anche dal fatto che l’antico strumento dei dazi doganali unilaterali è oggi di uso sempre più difficile, a causa della crescita enorme degli scambi di componenti, semilavorati e materie prime.

Infatti va ricordato che la divisione del lavoro tra paesi e territori è un fenomeno molto antico, nel senso che sin dall’antichità i territori si sono specializzati nella produzione di manufatti che poi venivano esportati in altri territori, ma già pronti per l’uso. Oggi la comparsa di imprese che competono attraverso un sistema che riesce a combinare filiere, reti di subfornitura, fabbriche finali, magazzini e punti vendita situati in diversi continenti del mondo è una novità assoluta, resa possibile sia dai trasporti più efficienti e dai voli intercontinentali, sia da internet e dalla semplicità di scambio di informazioni tecniche e commerciali. Ne segue che i network del valore globale, cioè la seconda novità storica, sono collegati alla prima e la condizionano fortemente. Le due novità sono strettamente intrecciate.

Siamo dunque nell’epoca in cui una nuova divisione del lavoro

produce la diffusione dei network del valore globale, cioè di imprese che combinano reti di fornitura, poli produttivi e sistemi di vendita a scala mondiale. Questi network non riguardano solo la grande impresa, ma anche e soprattutto le piccole aziende, i distretti e le filiere tipiche del sistema italiano, comprese imprese di servizio e di trasporto. Sono soprattutto le piccole imprese che, se non si innovano e non si agganciano a un network globale, rischiano di restare senza mercato e di scomparire.

Ovviamente le modalità di cambiamento e le forme dei network globali sono molto diverse tra i settori e tra le stesse imprese che competono su prodotti simili. Inoltre lo sviluppo dei network globali comporta che le imprese, per quanto grandi e dotate solitamente di molte risorse finanziarie, devono appoggiarsi e utilizzare le cosiddette “piattaforme industriali”: cioè aggregati stratificati di varie imprese subfornitrici di componenti, tecnologie e semilavorati. Esse sono essenziali per la complessità crescente dei prodotti e per le gigantesche quantità da produrre, con le conseguenti economie di scala necessarie.

Favorire l’innovazione tecnologica, organizzativa e la partecipazione dei lavoratori e finalizzare la ricerca scientifica e tecnologica all’innovazione e alla produttività

Le grandi piattaforme industriali transnazionali sono dunque anch’esse un risultato dello sviluppo degli ultimi decenni, come ad esempio le piattaforme usate dalla grande industria tedesca presenti in Polonia, Repubblica Ceca, Austria, Italia e Spagna, oppure le piattaforme che collegano le grandi imprese giapponesi con i subfornitori di Cina, Corea e Thailandia. Di conseguenza i temi centrali di una politica industriale nei paesi sviluppati nell’epoca della globalizzazione sono assai diversi da quelli del ‘900 a scala nazionale.

A me paiono essere i seguenti:

- **monitorare la divisione internazionale del lavoro e gli effetti degli accordi commerciali Wto:** è importante studiare gli effetti sulla nostra economia e intervenire sia a

difesa delle imprese più colpite sia a sostegno delle nuove opportunità; in effetti, tra una politica di rifiuto degli accordi Wto e una politica di liberismo totale sembrano non solo possibili ma molto opportune politiche di monitoraggio, di intervento e regolazione mirata, come ad esempio hanno adottato i governi del Giappone, della Germania e della Francia;

- **favorire il passaggio da sistemi con base prevalentemente nazionale a network del valore globale:** bisogna operare sia a supporto delle manovre di aggregazione proprietaria, di acquisizione e di fusione, sia a favore della costruzione di reti di vendita in altri continenti, sia con l'innovazione tecnico-organizzativa e con la formazione di imprenditori e manager preparati ai nuovi compiti;
- **controllare e indirizzare i processi di delocalizzazione e di vendita, acquisizione e fusione:** la delocalizzazione e la vendita delle imprese nazionali non sono un bene o un male assoluto, ma dipendono dai contesti e dai modi con cui possono favorire o deprimere lo sviluppo del nostro paese; in Italia le delocalizzazioni attuate nei decenni scorsi in modo spontaneo sono state per lo più di tipo opportunistico e con ottica di breve periodo, diversamente dalla Germania e dal Giappone, dove queste pratiche sono state perseguite con finalità di sviluppo di lungo periodo;
- **favorire l'innovazione tecnologica, organizzativa e la partecipazione dei lavoratori e finalizzare la ricerca scientifica e tecnologica all'innovazione e alla produttività:** sull'importanza dell'innovazione tecnologica non bisogna spendere parole, perché è a tutti nota; meno nota è invece l'importanza dell'innovazione organizzativa e di una nuova gestione delle risorse umane per la crescita di produttività, preconditione per l'uso efficace delle nuove tecnologie digitali e 4.0; organizzazioni tradizionali, ad alta burocrazia e ad alta gerarchia, con una pletera di capi e capetti, non sono in grado di utilizzare le nuove tecnologie e neanche di applicarle senza aumentare il grado di coinvolgimento attivo dei lavoratori;
- **riformare l'intero sistema formativo adeguandolo alla cultura richiesta dalla nuova epoca e ai fabbisogni di sviluppo del paese:** da noi è appena iniziata la discussione su come adeguare l'intero sistema scolastico e universitario all'epoca della globalizzazione, e non solo all'economia digitale; in particolare va ricordato che non c'è coincidenza tra economia digitale e internazionalizzazione, che sono fenomeni complementari ma diversi, per cui non basta la formazione al digitale, che è solo una componente.

Ben pochi di questi nuovi temi della politica industriale nell'epoca della globalizzazione sono stati affrontati dai governi italiani in modo organico e con un'ottica di lungo periodo nel ventennio 1994-2014. Forse solo i governi dell'Ulivo tra il 1996 e il 2000 hanno dato un indirizzo per il risanamento e l'innovazione di alcune grandi imprese pubbliche (in particolare Eni, Enel, Ferrovie dello Stato, Poste italiane, Fincantieri e Finmeccanica), favorendo la loro trasformazione in moderne imprese globali con un management innovatore. Ne vediamo oggi alcuni risultati positivi. Gli altri governi si sono poco interessati di questi argomenti e hanno in genere lasciato libero spazio alle tendenze spontanee del mercato, con i risultati negativi che sono all'origine della crisi attuale e che ci hanno portato alla stagnazione economica dell'ultimo decennio.

Centinaia di imprese con notevoli capacità industriali sono passate sotto il controllo di finanziarie estere o di gruppi stranieri, con grave danno per il nostro futuro

Inoltre le debolezze strutturali del sistema istituzionale in Italia (inefficienza della pubblica amministrazione, lentezza della giustizia civile, debito pubblico elevato, evasione fiscale, etc.) si sono sommate alla mancanza di una visione di politica industriale e alla crisi delle famiglie imprenditoriali più importanti. La somma di tutti questi fattori è all'origine della bassa crescita di produttività negli scorsi decenni e della difficoltà di risposta alla crisi finanziaria 2008-15 da parte delle imprese italiane. Pertanto il sistema produttivo italiano, che già era in difficoltà ad adeguarsi alla globalizzazione nel decennio '98-2008, è stato molto colpito dalla crisi finanziaria, come accade agli tsunami dopo i terremoti: con fallimenti a catena, collasso di interi settori e difficoltà a uscire dalla crisi. L'industria italiana è allora diventata terra di conquista dei predatori stranieri di imprese: molti di essi hanno fatto razzia dei marchi italiani più prestigiosi e della loro capacità manifatturiera accumulata nei decenni scorsi. Centinaia di imprese con notevoli capacità industriali, dai giocattoli alla siderurgia agli alimentari, sono passate sotto il controllo di finanziarie estere o di gruppi stranieri, con grave danno per il nostro futuro.

Ovviamente i dati statistici sugli investimenti esteri in Italia e su quelli italiani all'estero possono essere interpretati in tanti modi, così come quelli sulle fusioni e acquisizioni, do-

sando in modo diverso ottimismo e pessimismo e visione nazionale contro visione europea. Tuttavia va sottolineato che qualsiasi lettura dei dati deve ammettere che solo una parte limitata del sistema delle imprese con sede in Italia si è adeguata all'internazionalizzazione e al modello dei network globali. Seguendo le ricerche Istat si può valutare che le imprese innovative sono solo un terzo del totale, mentre i restanti due terzi sono a rischio oppure operano su settori e con strategie stagnanti e tradizionali. A mio avviso, inoltre, la difficoltà di sviluppare una visione del futuro dell'industria e di proporre una politica industriale adeguata ha riguardato anche le forze progressiste presenti in Parlamento e gli stessi sindacati, che si sono attardati per decenni sulla richiesta di concertazione col governo delle politiche fiscali, sociali ed economiche, tralasciando le politiche industriali e i temi detti sopra. Finalmente, con la legislatura che si è chiusa, si può dire che sia iniziata una prima esperienza di politica industriale organica e adeguata ai tempi, seppure ancora debole e a mio avviso incompleta.

Le linee di politica industriale attuate negli ultimi anni sono certamente importanti e utili, ma devono essere arricchite e completate

Mi sembra che i punti di forza di questa esperienza possano essere riassunti in quattro insiemi di provvedimenti.

- **Incentivi alla produttività aziendale basati sui premi di risultato, sulla partecipazione e sul welfare aziendale.** L'aumento della produttività aziendale, basato su uno sforzo collettivo dei lavoratori, è al centro delle nuove normative sui premi di risultato contenute nelle leggi finanziarie 2015, 2016 e 2017. Le nuove normative hanno il merito di incentivare il superamento delle pratiche opportuniste spesso presenti negli accordi aziendali degli anni precedenti. La normativa richiede una definizione più rigorosa degli indicatori di risultato, un miglioramento reale rispetto all'anno precedente e un maggior coinvolgimento dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali. Nella legge finanziaria 2017 la partecipazione paritetica dei lavoratori al miglioramento continuo è ancora più incoraggiata, sino a prevedere incentivi per progetti congiunti di innovazione tecnologica e organizzativa tra aziende e rappresentanze sindacali. Anche la modifica della legge fiscale a favore di un welfare aziendale negoziato con i sindacati è da considerare un incentivo per le imprese ad aumentare il grado di coinvolgimento e partecipazione

dei lavoratori. Il buon successo di questi provvedimenti è testimoniato dal fatto che sono stati depositati più di 27.000 accordi aziendali.

- **Incentivi alla innovazione tecnologica con il Piano Industria 4.0.** Il Piano Industria 4.0, lanciato dal ministro Calenda per il rinnovamento tecnologico e l'introduzione delle tecnologie digitali nelle imprese, è indubbiamente il provvedimento più importante di politica industriale. Dai dati disponibili sembra che esso abbia effettivamente stimolato sia un ampio rinnovo dei macchinari che l'introduzione delle nuove tecnologie digitali e produttive, anche se forse in misura minore rispetto all'adeguamento dei macchinari. Ma soprattutto ha avuto un effetto positivo sul piano della cultura di impresa, producendo una sorta di effetto "sveglia" sul sistema industriale e un benefico shock per uscire dall'attendismo del periodo di crisi.
  - **Sostegno ai marchi, al made in Italy e più controllo sulle operazioni di fusione e acquisizione.** Su questi temi, che sono complessi per le implicazioni con l'Europa e i trattati internazionali, il governo ha finalmente iniziato a muoversi con un po' più di attenzione e di determinazione (soprattutto i ministeri dello Sviluppo economico e delle Politiche agricole). Diversi provvedimenti hanno cercato di tutelare i marchi italiani e le filiere del made in Italy, anche nel settore agroalimentare.
  - **Sviluppo delle infrastrutture strategiche,** in particolare telecomunicazioni banda larga, energia, ferrovie ad Alta velocità e altre infrastrutture. Anche su questi punti il governo, in parte proseguendo piani e linee di lavoro precedenti, ha accelerato o aggiornato i piani di sviluppo finalizzandoli meglio al miglioramento del sistema produttivo.
- I punti di debolezza della legislatura che si è chiusa possono essere indicati a mio avviso in tre aspetti:
- scarsa attenzione e interventi troppo deboli sulle delocalizzazioni, cessioni e fusioni, soprattutto per le imprese medie e grandi; ciò si è verificato anche nel caso di imprese di interesse nazionale come le telecomunicazioni, l'energia e la siderurgia; si poteva fare di più per alcune filiere molto rilevanti per l'economia nazionale, come l'automobile, l'agro-alimentare e la moda;
  - mancato completamento del Piano industria 4.0: ciò si è verificato sia per le infrastrutture di sostegno al know how (*Competence Center*) e la rete dei diffusori, sia soprattutto per l'innovazione organizzativa, del lavoro e del sistema formativo, necessaria a sostenere lo sforzo di innovazione tecnologica;
  - debole o scarsa integrazione tra le varie linee di riforma:

in particolare non c'è stato coordinamento tra gli interventi sul mercato del lavoro (Jobs Act), gli interventi sulla scuola e la formazione, la riforma della pubblica amministrazione, gli ammortizzatori sociali, le politiche fiscali e finanziarie, il piano industria 4.0; i diversi progetti di riforma sono stati concepiti e realizzati prevalentemente per linee interne e con principi elaborati anni fa; non ci sono state idee guida unificanti delle varie riforme.

Bisogna puntare a creare lavoro invece  
che sostenere il reddito

Le linee di politica industriale attuate negli ultimi anni sono certamente importanti e utili, ma devono essere arricchite e completate. A mio avviso i punti rilevanti su cui lavorare in futuro sono i seguenti.

- **Sostenere maggiormente il passaggio delle imprese ai network globali.** Come detto sopra, oggi si valuta che solo il 20-30% del sistema sia entrato in questa dimensione (si tratta delle imprese che “vanno bene” e che tirano l'economia). Il passaggio dalla architettura tradizionale ai network globali va sostenuto con più forza attraverso strumenti e tecniche appositamente pensate per le specificità italiane, in particolare per i distretti, i cluster e le filiere. Ad esempio bisogna favorire la crescita dimensionale e l'aggregazione intorno a poli trainanti, organizzare meglio e a scala più ampia la componentistica e le forniture specialistiche, i servizi *knowledge intensive*, le reti di vendita nei paesi emergenti. Per le grandi imprese e per le crisi aziendali complesse bisogna dotarsi di strumenti ad hoc che favoriscano un rilancio basato sull'innovazione invece che sulla cassa integrazione. Bisogna puntare a creare lavoro invece che sostenere il reddito.
- **Difendere meglio le tipicità e i punti di forza del made in Italy anche scegliendo i settori e le politiche verticali ritenute strategiche.** Come noto i prodotti tipici italiani, sia tradizionali (come le famose quattro “A” e il turismo), sia quelli innovativi (come ad esempio il biomedicale), hanno grandi opportunità di espansione nei mercati mondiali ma richiedono un sostegno più ampio sia nelle fasi di marketing e di vendita che nelle fasi di innovazione, di produzione e di certificazione. A questo scopo le politiche di sostegno trasversali a tutte le imprese, dette anche “orizzontali”, non sono sufficienti perché spesso troppo generiche. Ci vorrebbero politiche “verticali” di settore, o sottosettori, finalizzate a supportare innovazioni

mirate e specifiche, con l'obiettivo di aumentare l'export e di produrre lavoro. Spesso la competitività cresce eliminando in modo mirato singole debolezze o carenze di prodotto, di processo o di competenze. Queste politiche verticali e mirate richiedono però analisi accurate e terapie condivise con le imprese e tutti gli altri attori, compresi enti locali, scuole e sindacati.

- **Creare strumenti di politica industriale adatti al sistema Italia.** La tipicità del sistema produttivo italiano e la numerosità delle piccole e medie imprese familiari richiedono strumenti giuridici, finanziari e manageriali adatti alla riconversione di queste imprese in strutture adatte ai nuovi mercati. Bisogna immaginare una vera e propria riconversione diffusa delle imprese familiari in strutture più grandi, meglio gestite e più managerializzate.
- **Lanciare un piano nazionale per l'innovazione organizzativa, la partecipazione e le competenze delle risorse umane.** Le nuove tecnologie, acquisite con gli incentivi del Piano Industria 4.0, richiedono di essere usate al meglio da nuove forme organizzative, basate più sul lavoro in team che sulla gerarchia, e da lavoratori più coinvolti e con più competenze tecniche e gestionali. Ad oggi il Piano Lavoro 4.0 è stato solo annunciato. Oltre che di formazione sulle tecnologie digitali vi è necessità di svecchiare la gestione delle imprese, soprattutto medie e piccole, con un vero e proprio Piano di innovazione organizzativa e di partecipazione dei lavoratori. Esso deve essere in grado di indirizzare anche gli investimenti sostenuti dai Fondi europei e la formazione dei Fondi Interprofessionali.
- **Riorientare il sistema scolastico, le università, la ricerca e la formazione professionale e continua.** Il Piano Industria 4.0 ha puntato lodevolmente sugli Istituti tecnici superiori, ma purtroppo sono state stanziare risorse limitate. Tuttavia tutto il nostro sistema formativo (scuola media superiore, università, formazione professionale e continua) soffre di astrattezza, di separazione dal mondo reale del lavoro, di difficoltà a preparare alla vita e alla professione, di arretratezza dei contenuti non adeguati al nuovo millennio. Invece le competenze essenziali oggi nascono proprio dalla collaborazione tra scuola e lavoro, tra formatori, imprese e società. Una politica di riorientamento dell'intero sistema formativo è certamente difficile, dato il contesto frammentato e corporativo, ma è probabilmente quella più importante e decisiva sul lungo periodo. Ci vuole non solo forza e decisione politica, ma anche visione del futuro e competenze specifiche.

*Mercato del lavoro*

# Non sparate sul Jobs Act

>>>> **Marco Leonardi**

In questo articolo vorrei descrivere brevemente le principali riforme sul mercato del lavoro e indicare le linee di indirizzo secondo cui possono essere migliorate invece che cancellate. Si profila infatti una pericolosa tentazione, non solo ad opera dei partiti di opposizione, ma anche di sindacati e parte del Pd: che un brutto risultato elettorale si possa recuperare rinnegando le riforme più controverse, tra cui certamente spicca il Jobs Act. È vero invece esattamente il contrario, ovvero che chi ha votato il Pd a queste elezioni e chi sceglierà di votarlo nelle prossime lo farà sulla base di quello che abbiamo fatto in questi anni di governo. Certamente non abbiamo fatto tutto bene, e metterò in evidenza dove le riforme già fatte si possono portare a termine o correggere: ma cancellare le riforme del mercato del lavoro non solo danneggerebbe in maniera irrimediabile la fiducia degli imprenditori italiani ed esteri e delle istituzioni internazionali, ma anche, in un quadro meramente politico, comprometterebbe le future capacità elettorali del Pd.

Per ragioni di spazio mi occuperò solo di due temi che stanno alla base di due decreti attuativi della delega parlamentare sulla riforma del mercato del lavoro: il decreto 23 sul contratto a tutele crescenti e il decreto 150 su Anpal e politiche attive. Di ognuno di essi ripercorrerò brevemente la storia e metterò in luce i punti più critici, e brevemente indicherò le correzioni che a mio parere sono possibili.

Nella stesura del decreto 23 sul contratto a tutele crescenti, il decreto che cambia le norme sul licenziamento (il famoso articolo 18) esclusivamente per i nuovi contratti a tempo indeterminato firmati dopo il 7 marzo 2015, incontrammo diversi punti di contrasto non soltanto con i sindacati ma a tratti anche con la stessa Commissione Lavoro della Camera presieduta da Cesare Damiano. In particolare due furono i punti critici. Uno riguardava la regolamentazione dei licenziamenti disciplinari: la Commissione voleva che si mantenesse la possibilità di reintegro nel caso la violazione disciplinare fosse di modesta entità. Il secondo riguardava i licenziamenti collettivi, per i quali la Commissione voleva l'esonero dalla riforma: voleva cioè mantenere l'articolo 18 su

tutti i licenziamenti collettivi. In entrambi i casi la soluzione tecnica adottata fu contraria a quella desiderata dalla Commissione.

Vi erano delle ragioni precise per cui non si poteva scrivere una normativa sostanzialmente diversa sui licenziamenti disciplinari rispetto a quelli economici: per timore che i licenziamenti economici venissero riclassificati come disciplinari soltanto per evitare l'applicazione delle nuove norme. Allo stesso modo, per i licenziamenti collettivi sembrava impossibile - visto che di licenziamento economico comunque si tratta - gestirli in modo diverso da un licenziamento economico individuale. Oggi il licenziamento collettivo è regolato diversamente per chi è stato assunto prima e dopo il 7 marzo 2015 (riguardo ai licenziamenti collettivi dicemmo di no a Confindustria che li voleva tutti allineati alle nuove norme post Jobs Act).

Non si è avuto quel temuto aumento del numero dei licenziamenti, né individuali né collettivi: anzi il tasso di licenziamento è perfino calato

Guardando ai risultati di adesso (vedi Falasca e Fagnoli su *Guida al Lavoro* del 27.3.2018), a tre anni dalla riforma mi sembra che la decisione presa allora sui licenziamenti disciplinari e collettivi fosse giusta. La giurisprudenza ha interpretato in maniera blanda le nuove norme sul licenziamento disciplinare, ma questo alla fine non ha intaccato l'importanza della riforma: non si rilevano problemi di riclassificazione dei licenziamenti disciplinari in economici o viceversa. D'altro canto non si è avuto nemmeno quel temuto aumento del numero dei licenziamenti, né individuali né collettivi: anzi il tasso di licenziamento (ovvero il numero dei licenziamenti per ogni contratto a tempo indeterminato aperto) è perfino calato leggermente. Questo è un risultato da accogliere con soddisfazione e con buona pace di tutti quelli che hanno sostenuto che il Jobs Act rendeva facili i licenziamenti e che allo scadere delle decontribuzioni dopo il marzo 2018 se ne sarebbe verificata una vera e propria esplosione.

Ora il rischio più grande per il Jobs Act è il giudizio in Corte Costituzionale sull'entità della compensazione monetaria (vi è infatti un giudizio pendente richiesto dal Tar del Lazio). La riforma del 2015 ha al centro non tanto e non solo la riduzione dei costi licenziamento, ma piuttosto la riduzione dell'incertezza dei costi. Le nuove norme stabiliscono compensazioni esattamente definite proprio per ridurre l'incertezza dei costi, togliendo in questo modo arbitrarietà al giudizio del giudice. Non tanto se la Corte decidesse di alzare i costi di compensazione, quanto piuttosto se restituisse l'arbitrarietà nel decidere i costi di compensazione al giudice, l'obiettivo ultimo della riforma sarebbe stravolto.

Oggi il dibattito sul contratto a tutele crescenti si impernia su due pilastri. Il primo riguarda i costi di licenziamento previsti dal Jobs Act per i contratti a tempo indeterminato stipulati dopo il 7 marzo 2015; il secondo riguarda i limiti previsti dal decreto Poletti per le assunzioni con contratto a termine.

Il dibattito sui contratti a termine è reiterato ad ogni rilascio dei dati sui nuovi contratti da parte di Inps o sullo stock degli occupati da parte di Istat.

La riforma del 2015 è diretta a incentivare il contratto a tempo indeterminato e a renderlo meno costoso rispetto al contratto a termine. A tal fine furono previsti incentivi di decontribuzione per gli anni 2016 e 2017 (ora resi permanenti sebbene limitati ai soli giovani under 30), e furono cambiate le norme sul licenziamento, stabilendo che per un licenziamento illegittimo non si sarebbe più avuto diritto alla reintegrazione ma ad un risarcimento monetario proporzionato all'anzianità di servizio (2 mesi di retribuzione lorda per ogni anno di servizio, a partire da 4 mesi di retribuzione lorda fino ad un massimo di 24 mesi).

I critici del Jobs Act vorrebbero aumentare il costo del licenziamento (paradossalmente se fosse di nuovo aumentato all'infinito si tornerebbe alla reintegrazione sul posto di lavoro). Ovviamente tanto più aumenti i costi di licenziamento tanto meno incentivi le assunzioni a tempo indeterminato, che sono l'obiettivo ultimo della riforma stessa. La discussione su questo tema iniziò fin da subito ma un'ultima cruciale occasione di discussione si presentò nel dicembre 2017, quando ormai si preparavano le elezioni.

La Commissione Lavoro della Camera tornò sulla proposta di alzare i costi di licenziamento del Jobs Act per farne un argomento di trattativa con la sinistra nel tentativo di costruire una coalizione in vista delle elezioni. Trattare sui costi di licenzia-

mento era una cosa sbagliata: se innalzati avrebbero ridotto ulteriormente le assunzioni a tempo a tempo indeterminato. Si sarebbe invece dovuto discutere di una cosa altrettanto "di sinistra", cioè di porre finalmente un giusto limite ai contratti a termine. Alla fine non se ne fece nulla: le due proposte si elisero a vicenda e si perse un'occasione per presentarsi alle elezioni avendo dimostrato di voler affrontare il tema della precarietà dei contratti a termine.

Questo evento ci porta a discutere del secondo tema di dibattito che ha accompagnato il Jobs Act fin dall'inizio, ma in particolare negli ultimi mesi del 2017: quando divenne chiaro che, scaduti gli incentivi alla decontribuzione, i contratti a termine sarebbero ritornati ad essere prevalenti nelle nuove assunzioni (circa 80% del totale dei nuovi assunti). Fin da quando si concepì il contratto a tutele crescenti per incentivare l'uso del contratto a tempo indeterminato si iniziò a discutere se fosse opportuno mettere contemporaneamente dei limiti ai contratti a termine (liberalizzati dal decreto Poletti del febbraio 2014, che abolì la causale e aumentò il numero di proroghe da 3 a 5). Ricordo che il dibattito originale che portò al Jobs Act stesso era sul "contratto unico", una parola sbagliata che venne presto ritirata, ma che indicava la necessità di stabilizzazioni rapide e quindi di una permanenza più breve (soprattutto dei giovani) nei contratti a termine. Purtroppo la decisione politica di porre più limiti ai contratti a termine fu sempre rimandata in attesa di risultati occupazionali migliori. Oggi il dibattito sui contratti a termine è reiterato ad ogni rilascio dei dati sui nuovi contratti da parte di Inps o sullo stock degli occupati da parte di Istat. Il punto è semplice: l'incidenza dei contratti a termine sta crescendo in maniera preoccupante, ma il problema non riguarda tanto l'incidenza dei contratti a termine sul totale quanto piuttosto la lunghezza delle transizioni da un contratto a tempo determinato ad uno a tempo indeterminato.

La premessa ad ogni ragionamento è che l'andamento dell'occupazione degli ultimi dieci anni - a partire dall'inizio della crisi - è quasi miracoloso se confrontato con l'andamento del Pil, della produzione industriale o degli investimenti, che sono tuttora a livelli inferiori di 6 punti percentuali (o più) rispetto all'inizio della crisi. Il livello dell'occupazione invece è superiore al livello pre-crisi del 2008. Detto questo, e con la serenità dovuta, credo che si debba seriamente pensare a porre dei limiti all'occupazione a termine. L'incidenza dei contratti a termine è aumentata dal 13 al 15% del lavoro dipendente privato nel corso dell'ultimo anno.

La ripresa economica (che è correlata ad un moderato



aumento dei contratti a termine) non è una spiegazione sufficiente. E non lo sono neppure la variazione della composizione industriale a favore del commercio e del turismo (attività prevalentemente a termine) né il travaso dei co.co.co e dei voucher (aboliti nel 2017) verso il contratto a termine. L'unica spiegazione che andrebbe approfondita ancora è quella secondo cui il mondo del lavoro sarebbe inerentemente più a termine oggi rispetto ad anni fa: ma questa teoria, per cui si giustificerebbe un'incidenza molto maggiore dei contratti a termine, non sembra valere per altri paesi. In cui la ripresa occupazionale è molto più bilanciata tra il contratto a termine e il contratto a tempo indeterminato.

Vi sono tre modi di mettere dei limiti al contratto a termine: ridurre le proroghe, ridurre la durata massima dei contratti, aumentare i costi relativi del tempo determinato rispetto al tempo indeterminato

L'Italia è diversa dalla media europea non tanto nell'incidenza dei contratti a termine (il 15% è comunque ormai sopra la media se si tiene conto del settore pubblico), ma nella lunghezza delle transizioni: cioè la lunghezza del periodo in cui mediamente una persona rimane in contratti a termine. In Italia è maggiore che negli altri paesi europei: lo era prima del Jobs Act ed è tornato ad esserlo oggi (il tasso di transizione è diventato più favorevole, ma limitatamente all'anno 2015, quando ci sono state tante trasformazioni).

Vi sono tre modi di mettere dei limiti al contratto a termine: ridurre le proroghe, ridurre la durata massima dei contratti,

aumentare i costi relativi del tempo determinato rispetto al tempo indeterminato. Se il problema è la lunghezza delle transizioni, sembra opportuno ridurre la durata massima dei contratti o il numero di proroghe e allinearci agli altri paesi europei, dove il massimo numero di mesi di contratto a termine è di 24 e non di 36 mesi e il numero delle proroghe è di 2 o 3 e non di 5 come da noi. Mentre sicuramente non rimetterei la causale per i contratti a termine (l'abolizione della causale ha permesso una drastica riduzione del contenzioso giudiziario), l'alternativa di agire sui costi avrebbe lo svantaggio di colpire anche quei contratti molto brevi che sono probabilmente veri contratti a termine e non contratti a termine ripetuti che invece nascondono un contratto fisso. Lo studio di Bruno Anastasia di *Veneto Lavoro* mostra che un terzo delle unità di lavoro effettivo in Veneto nasconderebbe posti fissi (cioè contratti a termine sempre rinnovati per la medesima mansione in una stessa azienda). Una riduzione della durata massima e/o delle proroghe eviterebbe i contratti a termine più lunghi o reiterati per un periodo lungo di tempo e poi magari anche ripetuti dopo i 3 anni.

Già oggi si vede che i contratti destinati ad essere stabilizzati sono quelli che arrivano alla quinta proroga. Ridurre le proroghe a 3 avrebbe solo l'effetto di accelerare questa transizione. La limitazione dei contratti a termine è un naturale complemento del Jobs Act. Scrivendo il Jobs Act nessuno pensava che avrebbero assunto un ragazzo al primo lavoro con contratto a tempo indeterminato, ma invece pensavamo di accelerare le stabilizzazioni. Evidentemente ci siamo riusciti per un periodo di tempo, ma ora è necessario rimetterci in linea con gli standard europei, perché l'emergenza occupazione è

finita e la liberalizzazione del contratto a termine del 2014 ha fatto il suo lavoro (dare la “fiammata” iniziale alla ripresa dell’occupazione). Occorre migliorare la qualità del lavoro e insistere sul contratto a tempo indeterminato.

L’altro pezzo fondamentale della riforma del 2015 riguarda le politiche attive del decreto 150. L’Italia è indietro di vent’anni nella costruzione di un sistema strutturato nazionale di ricollocazione e di orientamento al lavoro. Oggi le competenze sulle politiche attive del lavoro sono concorrenti tra Stato e regioni, con il risultato che esistono 20 sistemi regionali diversi di politiche del lavoro. Durante la stesura del decreto 150 l’interlocuzione politica fu più stretta non con i sindacati (che all’inizio non si fidavano della promessa di meno politiche passive per avere più politiche attive), ma con le agenzie del lavoro, che dovranno diventare parte integrante della gestione dell’assegno di ricollocazione.

Il decreto 150 stabilisce una struttura nazionale, con un’agenzia di gestione (Anpal, che dal 2016 è presieduta da Maurizio Delconte) e uno strumento unico nazionale di politica attiva (l’assegno di ricollocazione: un titolo a ricevere un servizio di ricollocazione dopo il quarto mese di disoccupazione). Il sistema è simile a quello lombardo, in quanto l’individuo singolo disoccupato ha la potestà di scegliere se spendere il suo

assegno di ricollocazione presso un collocatore pubblico o privato: ma è fondamentalmente adattato alla prevalenza delle regioni italiane, che offrono servizi al lavoro esclusivamente attraverso i centri per l’impiego e non con le agenzie private. Da una parte eravamo e siamo convinti che sia necessario che le agenzie private che offrono servizi professionali di ricollocazione si estendano in tutte le regioni per affiancare servizi pubblici spesso scadenti; dall’altra parte riservammo un ruolo di gestione ai soli centri per l’impiego imponendo l’obbligo che fossero solo i centri pubblici dell’impiego a verificare il diritto e a rilasciare l’assegno di ricollocazione (ma non a fornire i servizi di ricollocazione).

Chi ci accusa di aver dato troppo retta alle agenzie private dovrebbe notare che ad oggi (purtroppo) il loro coinvolgimento in molte regioni non si è ancora verificato, e che l’assegno di ricollocazione è pagato in maniera assolutamente preponderante a risultato (fino a 5000 euro per chi trova una occupazione di almeno 6 mesi ad una persona difficilmente occupabile al sud, mentre la parte a processo vale solo un massimo di 150 euro): quindi le agenzie non guadagnano se non ricollocano i disoccupati. Nell’anno 2016 si intensificarono i rapporti anche con i sindacati, soprattutto quando si venne a parlare del finanziamento e della riqualificazione dei



centri per l'impiego. Dopo il fallimento del referendum del 4 dicembre, che impedì la centralizzazione delle politiche attive sotto la competenza statale, il cammino delle politiche attive ebbe un momento di stop con lunghe discussioni con le regioni su chi dovesse pagare e chi dovesse gestire i centri per l'impiego. Solo alla fine del 2017 si decise di risolvere la questione finanziando a regime con soldi statali i dipendenti dei centri dell'impiego in tutte le regioni (non c'era alternativa a questa soluzione, perché, nonostante le competenze fossero rimaste alle regioni, obbligare le regioni a pagare i dipendenti avrebbe comportato un ritardo imprevedibile), e invece affidando la gestione degli stessi e le assunzioni dei dipendenti in capo alle regioni (anche questa scelta fu obbligata dal fatto le competenze sono rimaste regionali).

Tornare indietro sarebbe, come diceva Churchill,  
molto peggio di un delitto:  
sarebbe un errore politico

Un dibattito molto attuale riguarda la funzionalità delle politiche attive dopo il fallimento del referendum del 4 dicembre. Io sono dell'opinione che – pur riconoscendo tutte le difficoltà – bisogna comunque procedere rapidamente per recuperare il ritardo di anni nelle politiche attive. Durante il periodo di stop a seguito del referendum le regioni imposero di far precedere all'attivazione dell'assegno di ricollocazione una sperimentazione dello strumento su un numero limitato di disoccupati. Tuttavia al momento in cui scrivo (fine aprile 2018) la sperimentazione è terminata, l'assegno di ricollocazione parte per tutti e le politiche attive entrano a regime.

La sperimentazione dell'assegno condotta su 30.000 individui che hanno ricevuto una lettera di invito a prendere l'assegno di ricollocazione ha avuto risultati poco incoraggianti: delle 30000 persone invitate solo il 10% ha richiesto la misura e il 20% di quelli che l'hanno richiesta è stata ricollocata. Questo fallimento non ci deve indurre a perdere altro tempo. Tutti i suggerimenti su come cambiare l'assegno di ricollocazione mi sembrano peggiorativi della situazione. Ridurre il periodo di disoccupazione per aver diritto all'assegno (per esempio da 4 a 1 mese) avrebbe solo l'effetto di spendere soldi pubblici per ricollocare gente che avrebbe trovato comunque lavoro da sola. Rendere l'assegno obbligatorio lo farebbe percepire come un vincolo e non un aiuto e avrebbe costi proibitivi. Togliere il passaggio obbligato dal centro dell'impiego avrebbe l'effetto di rendere la gestione disordinata e di far litigare le regioni.

Invece ci sono tre motivi per cui l'assegno di ricollocazione a regime dovrebbe andare molto meglio della sperimentazione. Il primo motivo è che le agenzie per il lavoro (che in alternativa ai centri dell'impiego dovrebbero offrire il servizio di ricollocazione) non hanno investito in questa nuova misura finché si trattava della sperimentazione: ma oggi, a regime e con numeri fino a 20 volte più grandi (ovvero 600.000 persone di platea potenziale), sono interessate a sviluppare questo business. Questo è un caso in cui l'offerta può creare la domanda. Il secondo motivo è la firma recente di una convenzione tra Anpal e patronati per cui patronati dietro riconoscimento di un servizio a pagamento informeranno i richiedenti della Naspi che dopo 4 mesi potranno tornare per ricevere questo servizio aggiuntivo opzionale. La mancanza di informazione è stata una delle ragioni principali per cui l'assegno non è decollato finora: poche persone sapevano dell'esistenza di questo strumento nuovo. La collaborazione dei patronati potrà superare molte delle carenze informative, almeno per tutti quelli che fanno la domanda presso i patronati.

Il terzo motivo fondamentale è che da quest'anno entra in azione la norma sulle politiche attive per i cassintegrati. Prevede che durante le crisi di aziende si possono fare degli accordi sindacali per l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione da parte dei cassaintegrati. Contestualmente – e solo in caso di ricollocazione durante la cassa integrazione – sono previsti incentivi fiscali sia per il lavoratore in cassa che ha trovato un posto di lavoro (fino a 9 mensilità detassate) sia per l'azienda subentrante (18 mesi di contributi al 50%). Per tutte queste ragioni bisogna credere che la strada delle politiche attive possa essere solo in avanti e non indietro. Bisogna fare uno sforzo per conciliare la politica nazionale con le politiche regionali, e continuare su una strada che comunque ci vede molto indietro rispetto agli altri paesi europei nonostante gli sforzi di questi anni.

Abbiamo fatto tutto bene dunque sulle politiche attive? No: le politiche attive del lavoro avrebbero dovuto avere la priorità su tutto il resto, per dare l'idea (corroborata dai fatti) che il vero interesse del governo non fosse tanto di abolire l'articolo 18 ma piuttosto di portarci in pari con gli altri paesi europei, dove da anni si praticano politiche di riqualificazione e di ricollocazione dei lavoratori espulsi. Invece l'assegno di ricollocazione entra a regime solo ora, dopo aver perso le elezioni. Con tutte le difficoltà di cui si è detto, e con tutti gli errori di valutazione sulle priorità, tuttavia, questi governi hanno fatto cose che nessuno prima era riuscito a fare. Tornare indietro sarebbe, come diceva Churchill, molto peggio di un delitto: sarebbe un errore politico.

*Buona scuola*

# La riforma buttata

>>>> **Giovanni Cominelli**

Dunque anche la “Buona scuola”, annunciata il 3 settembre 2014 come nuova grande riforma del sistema educativo nazionale con un lungo documento di 136 pagine poi trasformato in legge (n. 107) il 13 luglio 2015, ha fallito il suo obiettivo come gli altri 27 progetti di legge di riforma che l’hanno preceduta. La pietra tombale sulla riforma è stata posta dalla ministra Fedeli, che nel febbraio 2018 ha firmato un contratto con le maggiori sigle sindacali in forza del quale il 60% del premio di merito previsto dalla legge 107/15 viene assorbito nello stipendio - e perciò distribuito a pioggia - e il restante 40% viene proposto dal preside, ma deciso solo in accordo con le Rsu: in caso di disaccordo esse possono ricorrere al giudice del lavoro. La scuola torna nelle mani dei sindacati, sempre che ne sia mai uscita. Quanto ai presidi, sono stati riconsegnati alla loro impotenza burocratica persino in quello spazio che era stato aperto dal testo di legge sul reclutamento dell’organico dell’autonomia. Pertanto l’autonomia è rimasta alla fine un puro flatus vocis.

Perché la sinistra riformista di governo non è stata capace di riformare il sistema educativo nazionale? La piattaforma fondativa della politica scolastica e educativa della sinistra è stata messa a punto dalla Rivoluzione francese. L’ordinamento definitivo si deve a Napoleone con un decreto del 19 aprile 1802: le scuole primarie ai Comuni, le scuole secondarie ai Comuni e a soggetti privati, il Licei e le Scuole specializzate allo Stato. L’amministrazione del sistema è rigidamente centralistica. A questa filosofia generale del sistema educativo si ispira la legge Casati. Si tratta, in realtà, di un Regio decreto legislativo (13 novembre 1859, n. 3725), entrato in vigore con un decreto applicativo del 19 settembre 1860, prima della conclusione del processo di unificazione del paese. E’ una legge sardo-piemontese, a sua volta frutto dell’intreccio tra il sistema educativo francese e quello prussiano, hegel-bismarckiano.

L’impianto del modello Casati è stato ideato e costruito per una società agraria, quasi analfabeta. Si propone due scopi: costruire una ristretta classe dirigente, alfabetizzare delle masse contadine. Ha tre caratteristiche essenziali: lo Stato acquisisce

il monopolio dell’intelligenza nazionale, come osserva criticamente Leopoldo Galeotti, liberale della Destra storica, e come conferma, viceversa con accenti trionfalistici, il ministro Francesco De Sanctis in un discorso alla Camera (“La missione dello Stato è veramente di essere il capo, la guida, l’indirizzo dell’educazione e dell’intelligenza del paese”). La seconda caratteristica è il centralismo assoluto: per Galeotti “l’istruzione pubblica diventa una macchina che in certe ore del giorno, in tutti i luoghi, deve agire con la medesima forza, deve produrre i medesimi effetti, onde i cittadini non altro insegnino né altro imparino se non quello che il governo vuole si sappia”. Carlo Cattaneo ne diede un giudizio feroce: la riforma Casati era militaresca e approdava alla costruzione di un “catafalco amministrativo”. La terza: il modello è classista. Serve a formare le classi dirigenti del paese.

Sulla linea genealogica De Sanctis-Spaventa-Croce-Gentile si collocò il dibattito nell’immediato dopoguerra tra Concetto Marchesi e Palmiro Togliatti da una parte, e Antonio Banfi ed Elio Vittorini dall’altra.

Già dai primi anni dell’unità nazionale si erano affrontate due scuole di pensiero: quella dei classicisti e quella dei modernisti alla Cattaneo, sulla scia di quello svoltosi nella Germania di fine ‘800 tra una concezione dell’istruzione riservata agli aspiranti alle professioni liberali e una aperta alla scienza, alle tecnologie, all’industria, al lavoro. Si trattava di decidere fra la contrapposizione e la conciliazione tra formazione umanistica e formazione tecnico-scientifica. In Germania il peso della grande scuola filologica, di cui leader era Ulrich Wilamowitz-Moellendorf (1848-1931), era stato ridimensionato dall’alleanza tra la grande industria tedesca e il movimento socialdemocratico. Nello scontro tra la *Kultur* e l’*Arbeit* aveva vinto quest’ultimo. In Italia la Sinistra storica al governo, ma ancor più la sinistra del ‘900, accetterà pienamente il modello classicista, salvo criticare fortemente l’e-



sclosure di classe che ne derivava e fare la battaglia per allargare i cancelli di ingresso nel sistema scolastico.

Con l'avvento del fascismo la sinistra viene esclusa dalla politica scolastica. Dall'antifascismo non arrivarono significative elaborazioni teoriche. Viceversa, appunti sparsi di una filosofia di sinistra della scuola e dell'educazione si trovano in Antonio Gramsci, sotto la dizione "Intellettuali. Questioni scolastiche". Gramsci ipotizza una scuola unitaria fino ai 15/16 anni di età, fortemente caratterizzata da studi umanistici e da cultura generale, diffida di un'istruzione professionale precoce che instrada fatalmente i ragazzi su un binario di classe subalterna, e teme l'anarchismo libertario delle pedagogie attivistiche, che allora stavano emergendo: lo Stato ha il dovere di "conformare le nuove generazioni".

Sulla linea genealogica De Sanctis-Spaventa-Croce-Gentile si collocò il dibattito, almeno per quanto riguarda il Pci nell'immediato dopoguerra, tra Concetto Marchesi e Palmiro Togliatti da una parte, e Antonio Banfi ed Elio Vittorini dal-

l'altra. Ne uscì vincente la linea dei primi. Non è mai più cambiata fino ad oggi, attraversando indenne le sigle successive, fino al Pd compreso.

Afferma Concetto Marchesi, nel suo intervento al Congresso del Pci il 6 gennaio 1946, che il latino è necessario per selezionare gli accessi alla scuola media superiore. "Selezionare non vuol dire costituire la folla degli umiliati e dei reietti, vuol dire disperdere la folla degli spostati; e per spostati intendo semplicemente coloro ai quali le facoltà naturali indicano altre strade degnissime di opera e di profitti che non siano quelle delle scuole superiori". Si può solo osservare, a margine, che il concetto di "spostati per cause naturali" era assai poco marxiano e del tutto gentiliano. Questa linea fu appoggiata totalmente da Togliatti. L'intervento di Concetto Marchesi rispondeva ad un articolo comparso sul n. 2 della Rivista *Il Politecnico*, il 6 ottobre 1945, fondata da Elio Vittorini a Milano, che uscì dal 29 settembre 1945 al dicembre 1947 con il sottotitolo "rivista di cultura contemporanea".

Se Marchesi proponeva da tempo il latino come mannaia, Vittorini controargomenta: “Quando Marchesi [...] aggiunge che bisogna chiudere buona parte delle scuole medie e universitarie per ridurre a un minimo di *veramente capaci* i frequentatori di tali scuole e ottenere una *severa selezione* negli studi, egli mostra di condividere le preoccupazioni di chi ancora concepisce gli studi non altro che come un mezzo per formare i ‘quadri’ della società”, mentre “è nell’interesse della civiltà che anche il più umile lavoratore manuale si trovi, di fronte ai libri, di fronte alle opere di arte, di fronte al pensiero scientifico e filosofico, di fronte alle ideologie politiche, di fronte ad ogni ricerca e ad ogni esperimento della cultura, nelle stesse condizioni di assimilabilità in cui funzionalmente si trova l’ingegnere, il medico o il professore”.

Alla fine degli anni '50 Marchesi dovrà cedere di fronte al prevalere nel gruppo dirigente di una linea favorevole alla creazione della scuola media unica. Ma rimase ferma nella visione del Pci la partizione del curriculum scolastico superiore lungo due binari: il liceo e l’istruzione tecnica e professionale. Il liceo classico e poi scientifico consente l’accesso al meglio dell’eredità classica, grazie allo studio del greco e del latino, mentre l’istruzione tecnica e professionale resta fatalmente su un gradino più indietro. La frattura è tuttora aperta. I socialisti, per parte loro, erano un passo più avanti per quanto riguardava il curriculum e gli ordinamenti. Avevano elaborato la proposta della “scuola media unica del popolo”, senza latino e l’obbligo scolastico fino a 15 anni, la laurea per i maestri elementari, le scuole professionali di secondo grado. Il filone azionista-socialista, che aveva tra i suoi esponenti Luigi Pareyson, Vittorio Foa e, soprattutto, Ernesto Codignola, Aldo Capitini e Guido Calogero, si faceva interprete del deweyismo laico-democratico, importato in Italia dal colonnello e pedagogista Carleton Wolsey Washburne, membro della Sottocommissione per l’Istruzione dell’Amgot (*Allied Military Government of Occupied Territories*), che governò il Sud dal luglio 1943 all’11 febbraio 1944.

La nuova pedagogia americana era centrata sull’individualizzazione e sulla socializzazione dell’insegnamento; proponeva, sulla base delle teorie di Dewey e Montessori, la scuola dell’esperienza, le piccole fattorie scolastiche, il giornale scolastico, le associazioni consultive di genitori, la partecipazione degli studenti, i test e l’autocorrezione, la personalizzazione dei programmi secondo le capacità e non secondo l’età - oggi diremmo “Piano di studi personalizzato” - l’educazione sessuale. Tutto ciò si sarebbe affermato in Italia solo dopo il '68.

Queste discussioni e proposte “precipitarono” nel testo della Costituzione, che dedica specificamente alla scuola gli art. 33 e 34. Resta la sussidiarietà cattolica dello Stato; la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione e istituisce scuole statali per ogni ordine e grado. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. Dovranno però passare oltre cinquant’anni prima che con il nuovo Titolo V della Costituzione (approvato con la legge costituzionale n. 3 del 2001) la concezione sussidiaria trovi spazio, almeno sulla carta. Tuttavia occorre prendere atto che fino ad oggi, nonostante gli accesi dibattiti culturali e politici e il nuovo Titolo V, l’avvento della prima Repubblica e della seconda non hanno spezzato la continuità della struttura giuridico-amministrativa del sistema educativo impiantato da Casati e Gentile.

Mentre don Milani denunciava la struttura  
classista della scuola italiana e indicava quale  
prospettiva la scuola su misura di ciascuno,  
il sistema educativo italiano si apriva  
precipitosamente all’ingresso di grandi masse

Il primo esito del compromesso tra cattolici e laici è la legge 31 dicembre 1962 n. 1859, che istituisce la scuola media unificata, che apre l’accesso a tutte le scuole secondarie e nella quale scompare il dualismo degli sbocchi, fino ad allora dominante, a favore di una caratterizzazione più formativa che professionalizzante. La riforma della scuola media fu una bomba a tempo messa sotto l’architettura del sistema Casati-Gentile. A partire dall’autunno 1966 una massa di studenti si rovesciò nella scuola media superiore e poi nelle Università. Per riempire il vuoto quasi improvviso di insegnanti vennero reclutati anche gli studenti universitari. La scuola diventava di massa. Ma la struttura centralistico-burocratica, i programmi, gli ordinamenti, la preparazione degli insegnanti non cambiarono per nulla. Di qui in avanti emergerà con forza maggiore la contraddizione tra la spinta egualitaria e universalistica e il perdurante assetto statale-centralistico sia sul piano amministrativo che su quello pedagogico-didattico.

Mentre don Lorenzo Milani denunciava, nella sua *Lettera ad una professoressa* pubblicata postuma nel 1967, la struttura classista della scuola italiana e indicava quale prospettiva la scuola su misura di ciascuno (“una scuola per tutti, una scuola per ciascuno”), il sistema educativo italiano si apriva precipitosamente all’ingresso di grandi masse di studenti e di inse-

gnanti e nel contempo la vecchia qualità gentiliana, possibile solo per pochi, si abbassava costantemente.

L'utopia di una scuola di massa e di qualità non si realizza. La legge 27 ottobre 1969, n. 754, ministro Mario Ferrari Aggradi, aggiunge due anni ai corsi degli istituti professionali triennali, pareggiando questi alle altre scuole medie superiori. La legge 11 dicembre 1969 n. 910 liberalizza gli accessi dalle scuole medie superiori verso tutte le facoltà universitarie, aprendo la strada alla deprofessionalizzazione e alla licealizzazione degli studi secondari. Già a partire dagli anni '70 la percezione di questa contraddizione non sanata tra accesso universalistico e qualità sempre più bassa spinge i partiti verso l'elaborazione di progetti di riforma della scuola media superiore e verso la riforma degli Organi collegiali. Il più noto è quello della Commissione Brocca.

Serve un nuovo tipo di personale,  
con un nuovo stato giuridico, che inquadri in una  
carriera professionale nuove figure

Nel 1996 la sinistra conquista per la prima volta il ministero della Pubblica istruzione. Muovendo dalla Conferenza nazionale sulla scuola del gennaio/febbraio 1990 convocata dal ministro dell'Istruzione Sergio Mattarella, che aveva proposto quali cardini del sistema l'autonomia e la valutazione delle scuole, il ministro Luigi Berlinguer nel 1997 fa inserire nella legge 59/97 l'art. 21 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, cui segue il Dpr di attuazione n. 275 dell'8 marzo 1999. Nel 1998 il Decreto legislativo 20/7/1998 n.258 trasforma il Cede in Istituto nazionale per la valutazione. Sempre nel 1999 la legge n. 9 innalza l'obbligo scolastico a 15 anni, mentre la legge n. 144 porta l'obbligo formativo a 18 anni e istituisce gli Ifts (Istruzione e formazione tecnica superiore). Nel 2000 la legge quadro n. 30 riduce i cicli a due: 7 anni di scuola di base e 5 anni di scuola superiore, con uscita a 18 anni.

Sempre nel 2000 la legge n. 62 del 10 marzo sulla parità scolastica riconosce a determinate condizioni il carattere pubblico alle scuole private, che si chiameranno di qui in avanti "paritarie". Nel 2001, essendo ministro Tullio de Mauro, viene approvato il nuovo Titolo V della Costituzione, che prospetta il federalismo scolastico, con attribuzione alle Regioni della competenza sul personale e sull'organizzazione, e che eleva l'autonomia delle scuole a principio costituzionale. Nel 2006 Giuseppe Fioroni è il ministro dell'Istruzione del governo Prodi II. L'operazione culturalmente più significa-

tiva del suo biennio è la traduzione delle 8 competenze-chiave definite in sede europea nei quattro assi culturali: Lingua, Storia, Matematica, Scienze. Della "Buona scuola" si è già trattato varie volte su questa rivista e si è riassunto all'inizio di questo scritto.

Alla fine di questo breve excursus risulta evidente che la sinistra non dispone di una propria idea di sistema educativo nazionale. E' andata e va a rimorchio dell'ideologia nazionale italiana, condividendone tutti i tic e inseguendo l'utopia-ossimoro della scuola gentiliana di qualità e di massa. Gli effetti di questa ostinazione sono visibili a occhio nudo, in primo luogo nella bassa qualità dello spirito pubblico del paese. La dotazione delle conoscenze fondamentali dei "saperi di civiltà" – le quattro aree di competenze/chave – è straordinariamente povera. Ciò che hanno ripetutamente messo in evidenza le analisi comparative internazionali è lo scarso senso critico/riflessivo dei ragazzi italiani e la scarsa attitudine al *problem solving* personale. Come a dire: anche quando le nozioni sono tante, la capacità di usarle nella vita reale sono poche.

La povertà lessicale, già denunciata anni fa da Tullio de Mauro, la perdita della *consecutio temporum* e dell'uso del congiuntivo e del condizionale sono altrettanti segni di incapacità a vedere e a esprimere la profondità del proprio mondo interiore e la complessità del mondo "là fuori". La dimensione della storia è sempre più assente, a dispetto dei programmi enciclopedici, o forse proprio a causa di questi. Il '900 politico, culturale, filosofico è sostanzialmente lasciato incompiuto nella formazione intellettuale dei nostri ragazzi: la contemporaneità è ancora considerata tabù, perché esposta al rischio di interpretazioni di parte. Il risultato più evidente è che intere generazioni camminano nel presente come sonnambuli, senza i filtri critici necessari per decifrare la massa di informazioni che traboccano dalla Rete e da cui sono travolte.

Le scienze – dalla fisica moderna, alla biologia, all'antropologia – sono da sempre la cenerentola della formazione culturale del paese. Quanto alla matematica, basterà rinviare alle indagini comparative Ocse-Pisa per documentare il livello miserevole di conoscenze/competenze del sistema scolastico italiano. C'è da meravigliarsi del primato delle emozioni rispetto al sapere, delle fake news rispetto a informazioni verificate, dell'orgogliosa ignoranza crescente, dell'affermarsi di una *démocratie des credules*?

Bisognerà dunque fare una riflessione sistematica sul curriculum-sapere di civiltà, sciogliendo il dilemma dell'educazione umanistica e tecnica, che i tedeschi hanno affrontato e risolto più di un secolo fa. La chiave del rebus l'aveva già indivi-



duata Elio Vittorini, sopra citato. Tradotto oggi: tutti i ragazzi hanno il diritto/dovere di accedere alla tavola dei saperi e dei valori della civiltà greco-romano-cristiana, cioè ai fondamenti della civiltà europea. Questo accesso non può obbligare a passare sotto le forche caudine del greco e del latino, cioè del liceo classico e suoi derivati. Per leggere il libro della Genesi, Platone, Cicerone, Lucrezio, Sant'Agostino bastano delle buone traduzioni. Sarà proprio così scandaloso e così incomprensibile se l'*eudaimonia* aristotelica viene tradotta con "fioritura umana"?

Questa impostazione del curriculum costringe a cambiare i cicli (elementare, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado) e la partizione in indirizzi della secondaria di secondo grado: liceo classico, liceo scientifico, con e senza

latino, licei tecnici, istruzione e formazione professionale. Ereditata dalla prima e seconda rivoluzione industriale, non ha più senso. Non l'ha né dal punto di vista dell'universo educativo – perché tutti hanno diritto al massimo di classicità – né dal punto di vista dell'universo della produzione e del lavoro: al quale servono persone ben formate, dotate di saperi/competenze essenziali, di capacità di assunzione di responsabilità, di abilità relazionali, di carattere.

Gli anglosassoni hanno scoperto ultimamente il *character* o i cosiddetti *soft skills*, che altro non sono che le quattro virtù cardinali di cristiana memoria: prudenza, giustizia, forza, temperanza. L'addestramento professionale e l'acquisizione di saperi tecnico-specialistici avvengono sui luoghi della produzione e del lavoro, a loro volta intrecciati strutturalmente con quelli dell'universo scolastico. Si chiama, appunto, *Lifelong/Lifewide Learning*. Concretamente, si profila un tempo di istruzione/educazione/formazione che muove dai dodici anni di età ai diciassette/diciotto. E' la partizione che aveva proposto Luigi Berlinguer con la Legge n. 30 del 2000: 7+5, con uscita a diciotto anni. Di lì in avanti incomincia l'età dell'alta formazione tecnico-professionale, da spendersi nell'istruzione tecnica superiore, nei politecnici, nelle università, a loro volta connessi con i luoghi della produzione. E il liceo classico, si chiede qualcuno con angoscia? Niente paura, lo studio della lingua e della letteratura greca e latina continuerà ad essere oggetto di studi specialistici, che ci garantiscano un rinnovato approccio e nuove contemporanee interpretazioni del lascito classico.

Pertanto siamo anche costretti ad una riorganizzazione della didattica, non più fondata sul taylorismo militaresco e proto-industriale bensì sui laboratori fondamentali delle quattro aree culturali, e soprattutto sui piani di studio personalizzati. L'assetto istituzionale e amministrativo si deve adattare come un nuovo vestito al nuovo curriculum. Di qui l'autonomia scolastica come espressione istituzionale e amministrativa di comunità educanti. E serve anche un nuovo tipo di personale, con un nuovo stato giuridico, che inquadri in una carriera professionale nuove figure, tra cui decisiva quella del *docentetutor* che segua personalmente la costruzione e la realizzazione dei piani di studio personalizzati, e quella del *docentementor*, che faciliti la formazione dei nuovi docenti. Sarà in grado la sinistra di governo di liberarsi del complesso hegelocrocio-gentiliano e di quello centralistico-amministrativo? Si può solo chiudere ricordando l'ammonimento di Don Lorenzo Milani: la scuola è di tutti – cioè di massa – solo se è una scuola per ciascuno. Sennò è una scuola per nessuno.

*Buona scuola*

# Assunzioni e innovazioni

&gt;&gt;&gt;&gt; Marco e Vittorio Campione

Abile azzardare un primo bilancio, che anzitutto deve valutare il cambio di passo del maggior partito di governo nei confronti di un intervento sul sistema educativo che prima viene presentato come fondamentale e poi rimane incagliato in continui *stop and go*: e nella timidezza della politica (che in alcuni casi diventa vera e propria ambiguità) si insinuano problemi per il paese e difficoltà per il governo. Il Pd è scivolato da una tensione riformatrice ad un progressivo accantonamento della tematica: in questo come in altri ambiti (pensiamo alle politiche del lavoro e, dopo il referendum, alle stesse riforme istituzionali) si è ammainata una bandiera che aveva dato un'identità riconoscibile, fino a scontentare prima quelli che si opponevano alle riforme e poi quelli che le sostenevano come esempio di riformismo e volontà di abbandonare le vecchie logiche.

Stiamo ai fatti. Nella legge 107, fin dall'inizio, coesistono due obiettivi distinti, e il problema politico è quello di non farli diventare contrapposti: da una parte un intervento contro il precariato (nel 2013 il 15% circa dei docenti in organico era precario, oggi è un fisiologico 5-6%), e dall'altra un complesso di interventi strutturali per dare concretezza a una politica innovativa (scuola digitale, formazione iniziale e in servizio, alternanza scuola-lavoro, per indicare i più rilevanti). Il Pd ha resistito alle sirene sindacali e dell'opposizione che suggerivano "per il quieto vivere" di stralciare le innovazioni e procedere solo con le assunzioni. La vera rottura tra governo e conservatori di sinistra è avvenuta proprio in quel momento: quando si è deciso di non separare il destino delle innovazioni da quello delle assunzioni, sancendo quindi il principio che incrementare il personale non è un bene in sé, ma è tale solo se collegato ad un reale cambiamento della scuola.

Il tentativo di coordinare questi due obiettivi è riuscito solo in parte: ma bisognava insistere su quella strada, esplicitarla, correggerla quando necessario, cercare alleanze -nella scuola ma anche nella società nel suo complesso- per superare gli ostacoli che da solo il governo non poteva o non sapeva supe-

rare. La sinistra di governo ha invece ripetuto l'errore del periodo successivo al primo governo Prodi: convincere prima di tutto se stessa che non fare nessuna riforma o annacquare quelle in atto fosse preferibile ad una riforma "divisiva".

La politica ha sottovalutato la fase di implementazione, ed anche per questo ha prestato il fianco alle resistenze conservatrici

La XVII legislatura, tra l'altro, ha molto in comune con la XIII. In entrambe non ci si è limitati ad intervenire sulla scuola, ma si è messa l'istruzione al centro della proposta politica del governo e si sono investite ingenti risorse. In entrambe si è deciso di colpire la sclerotizzazione del sistema, spostare il focus dall'insegnamento all'apprendimento, scommettere sull'autonomia e sulla fiducia nei docenti. In entrambe la politica -commettendo errori significativi- ha sottovalutato la fase di implementazione, ed anche per questo ha prestato il fianco alle resistenze conservatrici che attraversano il mondo della scuola (come anche ampie e trasversali sezioni della società italiana), e che hanno trovato nelle reazioni sindacali il partner ideale per coprire gli aspetti corporativi della difesa dello *status quo*. In entrambe ad un certo punto i riformisti non hanno più avuto il pieno sostegno dei partiti di riferimento: meglio nessuna riforma che una riforma "divisiva", appunto. E soprattutto, in definitiva, ad entrambi quei grandi slanci riformatori sono seguite sonore sconfitte, in gran parte causate dal non aver portato fino in fondo la volontà di cambiamento, dal non essere riusciti a guadagnarsi il consenso dei tanti che avevano da guadagnare dal cambiamento in atto.

Nel nuovo Parlamento le forze che hanno promesso di abolire, o comunque correggere nelle sue parti qualificanti la legge 107, hanno una maggioranza schiacciante per poterlo fare, qualora volessero passare dalle parole ai fatti. Ci sarebbe quasi da augurarsi un tentativo in tal senso. Potrebbe infatti essere l'occasione per aprire un dibattito davvero essenziale: non sulla "Buona Scuola", ma sulla scuola. Dibattito che per essere utile richiede due approcci distinti e complementari: il

primo riguarda le modalità del dibattito, che non può essere lasciato ai soli addetti ai lavori, il secondo chiama in causa (e rende non rinviabile) l'individuazione, l'approfondimento e la declinazione delle nuove parole chiave da usare quando si parla di scuola, parole che devono sostituire o almeno riorientare quelle che hanno campeggiato per tanto, troppo, tempo: come nozioni, lacune, discipline (e disciplina), ma anche compiti a casa, interrogazioni, orario delle lezioni, classe. Per quanto riguarda la prima questione occorre coinvolgere tutti i soggetti che fanno la scuola e tutti i portatori di interessi: gli insegnanti, i dirigenti e il personale della scuola, gli studenti; le famiglie; ma anche le imprese e gli enti locali; l'amministrazione centrale e periferica, il sistema paese nel suo complesso.

Non è più sostenibile un sistema basato sulla separazione netta tra una fase della vita nella quale si accumula il sapere necessario per le fasi successive e altre fasi nelle quali lo si aggiorna

Perché questo coinvolgimento sia reale è necessario che gli "addetti ai lavori" si sforzino di abbandonare la *comfort zone* rappresentata dal groviglio di sigle, idiomi, parole d'ordine: e che per una volta si astengano dal dire la loro *laudatores temporis acti* di ogni colore politico e orientamento giornalistico (anche perché i tempi andati tanto da rimpiangere non sono). Per quanto riguarda la seconda questione, l'individuazione delle nuove parole chiave offre l'opportunità di confrontarsi su quello che è il tema centrale e preliminare: a cosa serve la scuola? Com'è cambiata la funzione del sistema educativo? Come deve di conseguenza cambiare anche la figura del docente?

Partiamo da un presupposto con ogni probabilità largamente condiviso: la centralità dell'istruzione per la crescita economica, sociale e civile del paese, e la centralità del ruolo dello Stato nella messa a punto degli strumenti per garantirla. Come recita la Carta fondamentale, "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". Il sistema educativo deve fornire a tutti competenze e strumenti per agire nella realtà -sociale, economica e politica nella quale viviamo, e che è venuta trasformandosi pro-

fondamente nell'ultimo quarto di secolo. Accanto alle opportunità, non vanno però sottovalutati i rischi e i pericoli che emergono e che impongono un rapporto informato con le innovazioni e un uso delle stesse orientato alla valorizzazione dei cittadini.

I cambiamenti sempre più veloci che si susseguono in tutti i campi impongono di finalizzare in modo più puntuale gli investimenti per la formazione lungo tutto l'arco della vita e per le politiche attive, impedendone un uso improprio dovuto ad una identificazione di questi strumenti con gli ammortizzatori sociali. Il *lifelong learning* acquista valore anche rispetto a temi sociali (quali la riduzione delle disuguaglianze) e di crescita civile (quali la responsabile consapevolezza di nuovi diritti e l'impegno nella costruzione degli strumenti per farli riconoscere): ma soprattutto è la via maestra per rafforzare la qualificazione dei cittadini, che da una riorganizzazione del sistema educativo nel suo complesso possono aspettarsi di essere finalmente messi in condizione di avere opportunità e strumenti permanenti.

Non è più sostenibile un sistema basato sulla separazione netta tra una fase della vita nella quale si accumula il sapere necessario per le fasi successive e altre fasi nelle quali, al massimo, lo si aggiorna. L'obiettivo, con buona pace di chi ha coltivato il mito del pezzo di carta come lasciapassare per la "sistemazione", è quello di una "sistemazione": che dovrà essere flessibile, polifunzionale e basata su processi che hanno come elemento fondante il rapporto con il lavoro. In questo processo formativo la didattica va ripensata guardando al *come* gli studenti apprendono e al *come* si insegna, più e prima che al *cosa*. E anche la durata del percorso di studi può essere ridotta, nella prospettiva di un uso del *lifelong learning* per lo sviluppo delle competenze e la valorizzazione delle attitudini e delle capacità.

Le riforme proposte nella XVII legislatura sono state percepite dall'opinione pubblica come uno dei tanti passi di una marcia forzata verso l'innovazione e la modernizzazione che ha caratterizzato i primi due anni del governo Renzi: anche perché si è commesso l'errore di non collocare con maggiore chiarezza l'intervento legislativo sulla scuola nel contesto sopra sommariamente descritto. Ha così iniziato a fare breccia in chi non si sarebbe opposto per pregiudizio ideologico, anzi guardava con benevolenza al piglio riformista del Pd, l'accusa di estemporaneità e improvvisazione, nonché di scarso coordinamento tra le azioni dei ministeri. Eppure le idee alla base della legge 107 vengono da molto

lontano (sono figlie di riflessioni profonde in campo europeo e di precedenti riforme volute dal centrosinistra), e hanno una matrice comune con le altre due importanti innovazioni dei mille giorni del governo Renzi: Jobs Act e riforma della Pubblica amministrazione. La “Buona Scuola” si caratterizza anche per una fondamentale differenza con il passato: mentre gli interventi sul sistema di istruzione sono sempre stati per lo più interventi sul *prodotto*, concentrati quindi su cosa insegnare, la legge 107 (al pari dell’autonomia scolastica) cambia paradigma e prova a immaginarsi come riforma di *processo*. E non a caso il primo comma della legge 107 esplicita il rapporto con la legislazione sull’autonomia.

Queste osservazioni colgono il nesso tra due concetti che spesso vengono contrapposti, mentre andrebbero giustapposti: “innovazione” e “centralità della persona”

L’obiettivo della riforma dell’Ulivo, come enunciato nel programma con il quale si presentò alle elezioni, era che “ciascuna scuola ha il diritto di raggiungere obiettivi intermedi e finali, stabiliti a livello centrale e regionale, attraverso i percorsi ritenuti più opportuni e di porsi anche obiettivi propri in relazione alle specificità locali.” Il filo che tiene collegate le diverse ispirazioni riformatrici è certamente operante, ed è sempre più vasta la realtà delle scuole che, utilizzando gli spazi di autonomia esistenti o creandone di nuovi, sono impegnate a rafforzarlo: dalla *Scuola laboratorio* Don Milani di Genova alle *Scuole senza zaino* nate in Toscana, dalle *Avanguardie educative* di Indire ad alcune delle sperimentazioni del secondo ciclo in quattro anni, a molte altre ancora.

Sullo sfondo il tema, trasversale a qualsiasi riflessione sulla scuola, degli ambienti di apprendimento. Un’architettura ripensata per una didattica che cambia è ancora troppo spesso un’eccezione. In futuro si dovrà sempre più fare scuola in ambienti aperti e flessibili, atti alla cooperazione, centrati sul team, sulla pluralità di risorse, sull’intreccio fra le diverse funzioni dei docenti. Spazi (reali o virtuali), aule e corridoi (e orari) buoni al massimo per un ascolto passivo costituiscono un ostacolo per l’apprendimento. Se questo deve essere personalizzato e aperto a quella che è una vera e propria rivoluzione epistemologica, lo spazio e il tempo del suo svolgersi devono modellarsi coerentemente. Dalla

buona – ottima - scuola praticata ogni giorno in ogni angolo del paese non si può più prescindere, e da qui si può e si deve ripartire. Per andare dove? Con questo contributo ci soffermiamo sulle proposte con maggiore potere evocativo di una politica scolastica complessiva: il rapporto tra scuola e lavoro, un ripensamento dell’ordinamento, la valorizzazione professionale dei docenti, il rapporto tra Amministrazione e scuole.

Secondo i dati Istat sull’andamento dell’occupazione suddiviso per qualifica professionale, tra il 2015 e il 2016 in Italia le posizioni lavorative con qualifica alta sono state 17mila in meno, mentre sono cresciute quelle con qualifica media (+137mila) e bassa (+170mila). Ha scritto Francesco Seghezzi sul *Sole 24 ore*: “Una buona parte del calo dell’occupazione ad alta qualifica è data da una diminuzione delle figure dirigenziali, mentre l’aumento è determinato da quelle professioni tecniche che hanno una elevata propensione alla trasformazione digitale, a conferma del fatto che l’occupazione ad alta qualifica viene oggi valorizzata da processi di innovazione delle proprie competenze nella direzione della complementarietà con le nuove tecnologie. Al contrario, se analizziamo le posizioni lavorative a bassa qualifica quelle che crescono maggiormente sono proprio quelle nelle quali la componente digitale è assente [...] La sfida resta quindi quella di creare valore, valore che oggi passa da una innovazione che abbia al centro la persona, perché l’innovazione che volontariamente distrugge lavoro ha già di per sé una visione a breve termine, senza futuro”.

Queste osservazioni colgono il nesso tra due concetti che spesso vengono contrapposti, mentre andrebbero giustapposti: “innovazione” e “centralità della persona”. E quale luogo migliore per “giustapporli” se non la scuola? La scuola da sola non può riuscirci, perché non ha al suo interno tutte le competenze per farlo. Da qui l’esigenza di far uscire la scuola da una comoda autoreferenzialità, abbattere il muro che la separa dalla società e in particolare, ma non solo, dal mondo del lavoro. Dalla contaminazione tra scuola e società può nascere quell’innovazione rappresentata da un investimento in conoscenza capace per l’appunto di coniugare innovazione e persona. Perché ciò avvenga i tre grandi pilastri della legge 107 vanno visti come un tutt’uno: Piano nazionale scuola digitale, Piano nazionale di formazione e Alternanza scuola-lavoro sono tre tessere di un mosaico che possono mostrare il disegno sottostante soltanto se unite. Non averlo chiarito - da un certo momento in poi non averlo nemmeno praticato - è stato uno dei colpi più

dannosi inferti alla legge 107. Ricondurre ad unità questo disegno deve essere un obiettivo prioritario di qualsiasi intervento futuro.

Se questo è lo scenario, appare evidente, infatti, che “lavorare” fa e farà sempre più rima con “imparare”, e alle fondamenta del sistema educativo ci dovrà essere sempre più il nesso tra scuola e lavoro. Se evitiamo di farci portare fuori strada dalla propaganda di sapore gentiliano, chi si dice di sinistra non può che partire da qui: se gli strumenti (le competenze) per stare nel mercato del lavoro non li dà la scuola, chi può permetterselo li “compra” e chi non può permetterselo sarà messo sempre più ai margini, esattamente come avveniva nel secolo scorso per il sapere di base.

Non è possibile immaginare un significativo  
aumento indifferenziato a quasi un milione di  
dipendenti della scuola italiana

Da queste considerazioni discende anche la necessità di costruire un sistema duale capace di tenere conto delle specificità dei sistemi formativo e produttivo che ci contraddistinguono. La necessità di rilanciare l’istruzione tecnica e quella professionale, che soffrono -in particolare la seconda- di una profonda crisi di identità e vocazione. La necessità di ripensare il nesso tra istruzione professionale e formazione regionale, tenendo conto dell’esito referendario che ha ridato ruolo e centralità alle regioni, rischiando però di condannare molti studenti (in particolare del Sud) all’abbandono e alla dispersione. La necessità di investire molto di più e molto meglio sugli Istituti tecnico-scientifici, con l’obiettivo minimo di raddoppiare in cinque anni il numero degli studenti che li frequentano.

Il mese scorso la Fondazione Agnelli ha presentato uno studio che evidenzia come a causa del calo demografico da qui a dieci anni in Italia potrebbero essere necessari circa 55mila docenti in meno, e questo comporterebbe un recupero di quasi 2 miliardi di euro. La Fondazione suggerisce due possibili impieghi per questi risparmi: destinarli ad altri comparti e/o alla riduzione del debito pubblico; ovvero, in alternativa, “destinare le risorse risparmiate a un aumento della qualità dell’offerta formativa”. Come ha acutamente fatto notare Franco De Anna in un contributo per il sito web *organizzazione didattica.com*, al quale rimandiamo, la questione demografica può essere però “una occasione di confronto politico culturale per una impresa di ridefinizione complessiva della politica pubblica dell’istruzione”. Osserva infatti De Anna come il sistema di istruzione sia “la più consistente aggregazione di

lavoro intellettuale che opera in dimensione collettiva ed organizzata. Dunque, anche al di là della funzionalità specifica, una risorsa ed un patrimonio sociale di assoluta rilevanza per il quale si prospetta, in costanza dei parametri attuali, un futuro di declino. Ridisegnare una strategia di futuro per il sistema di istruzione significa dunque in sostanza rivederne le funzioni sociali e contemporaneamente ridisegnare il ruolo” dei docenti.

Anche a partire da queste considerazioni crediamo quindi di poter suggerire almeno un altro più utile impiego di questo ed eventuali altri “tesoretti”: affrontare, finalmente con risorse adeguate, il nodo della retribuzione dei docenti, sapendo che la risposta riformista al problema della valorizzazione economica dei docenti non può che passare dall’introduzione di percorsi di carriera e dalla differenziazione delle funzioni. Rammentiamo peraltro che la legge 107 conteneva al proprio interno un importante intervento a beneficio dei docenti precari, ma quasi nulla per i docenti di ruolo (l’unica azione rivolta a tutti, indifferentemente, è il contributo di 500 euro annui per la formazione). Come ha dimostrato anche la discussione sul Ccnl recentemente sottoscritto, non è possibile immaginare un significativo aumento indifferenziato a quasi un milione di dipendenti della scuola italiana. La “carriera” sarebbe invece una proposta ragionevole, costosa ma sostenibile economicamente, con maggior consenso sociale e in grado di coinvolgere quei settori della scuola più consapevoli del proprio ruolo e della propria funzione.

Dai gruppi di lavoro e dalla vasta consultazione che hanno accompagnato la fase di ideazione della legge 107 sono emerse alcune proposte che potrebbero essere in parte riprese, e alcuni esempi europei possono fornire suggestioni da adattare al caso italiano. Qualsiasi modalità si individui, però, alla base dovrà esserci l’assunto che il lavoro in classe e le attività correlate ad esso sono solo una parte del contributo che un docente può dare alla comunità scolastica, e che dunque anche la sua carriera potrà intraprendere percorsi differenti. Il docente si può distinguere anche per contributi all’organizzazione (che potrebbe aprire a sbocchi di carriera dirigenziale a scuola e nell’Amministrazione), alla formazione dei colleghi (che potrebbe aprire a sbocchi di carriera in Università), allo specifico ruolo di docente, con una carriera più tradizionalmente intesa o ad esempio con la valorizzazione economica dell’impegno dei docenti dove è maggiore l’emergenza educativa.

Anche il tema dei cicli scolastici e la riduzione di un anno del percorso di studi non si sottrae al principio enunciato all’ini-



zio: l'attenzione al processo, e quindi ai risultati degli studenti. Saranno gli esperti a valutare pro e contro delle diverse soluzioni possibili, anche a partire dagli atti della Commissione voluta dal ministro Profumo nel 2012 e dalle evidenze

che emergeranno dalle sperimentazioni in atto. L'importante è non pensare di essere all'anno zero, perché non lo siamo. Qui ci limitiamo ad abbozzare due suggestioni:

- secondo ciclo in 7 anni e un ottavo anno facoltativo, dedicato a orientare al lavoro o alla formazione post secondaria (universitaria e non), a recuperare le carenze là dove servono a seconda del percorso scelto, ed eventualmente a riorientare prima della scelta definitiva;
- classi aperte, con corsi di livello differente a seconda delle competenze acquisite fino a quel momento: alla fine di ogni anno lo studente passerà al livello successivo solo per le discipline nelle quali avrà acquisito le competenze adeguate; alla fine del settimo anno verranno certificati i livelli acquisiti, che potrebbero quindi essere anche diversi per ciascuna disciplina.

Il paradosso dell'autonomia è che tale innovazione, che avrebbe dovuto dare maggiore libertà alle scuole, si è trasformata in un aggravio non più sostenibile di adempimenti burocratici

Questo modello presuppone il superamento della bocciatura, che riteniamo inutile, anzi dannosa. Per il ragazzo (che raramente recupera le carenze), per insegnanti e alunni (che lavorano in classi più numerose), per la finanza pubblica (che impegna risorse aggiuntive), per la società (che perpetua le proprie disegualianze). Nel 2016 (ultimo dato disponibile) sono stati bocciati circa 220.000 ragazzi, e più di 150.000 di questi frequentavano istituti tecnici o professionali. Quasi il 75% delle bocciature si concentra in queste scuole, che però sono scelte da poco più del 50% degli studenti, non certo i figli della borghesia. Volete riconoscere un reazionario? Chiedetegli cosa pensa delle bocciature a scuola.

Un altro nodo da affrontare è quello dell'Amministrazione e del rapporto tra questa, le scuole autonome e la comunità educante che ruota attorno ad esse. L'autonomia scolastica oggi si trova tra il martello degli apparati ministeriali, che - vuoi per il retaggio centralista, vuoi per il timore del vaglio della giustizia amministrativa - hanno proceduralizzato il rapporto centro-periferia, e l'incudine rappresentata da un rifiuto dell'autonomia da parte di alcuni docenti e dirigenti, chi per pregiudizio ideologico, chi preoccupato per le responsabilità che la accompagnano. Se a questo si aggiunge che l'Amministrazione in questi anni è invecchiata per il blocco del turn over, il rischio implosione è evidente. L'Amministrazione ha urgente bisogno dell'ap-

porto di nuovi profili professionali e di una nuova “missione”, nonché di un profondo cambiamento tecnico e organizzativo.

Le scuole, anche le più attente all’innovazione e meglio disposte verso l’autonomia, sono in sofferenza per le incombenze amministrative che aumentano sempre più. Il paradosso dell’autonomia è che tale innovazione, che avrebbe dovuto dare maggiore libertà alle scuole, si è trasformata in un aggravio non più sostenibile di adempimenti burocratici, che in alcuni casi limitano la capacità di manovra e sempre più spesso assorbono troppo tempo e risorse. Questa situazione va superata se si vuole scongiurare il rischio che la scuola italiana smetta di vedere nell’autonomia scolastica una soluzione per considerarla solo ed esclusivamente un problema.

La scuola è un servizio pubblico attorno al quale si aggrega la più grande comunità del paese

La nostalgia per il “Ministero delle Circolari”, delle interpretazioni, degli indirizzi fintamente rispettosi della autonomia delle scuole è già oggi radicata in una minoranza chiasiosa, che se non si interviene velocemente per sburocratizzare rischia di diventare maggioritaria. Le proposte sulle quali lavorare possono essere molte, ma ci sentiamo di suggerirne almeno due, perché agiscono sia sull’incudine che sul martello richiamati sopra: primo, sgravare le scuole dai troppi adempimenti burocratici e i dirigenti da alcune responsabilità anche penali; secondo, una profonda revisione dell’apparato normativo a cominciare da un nuovo Testo Unico.

Il primo obiettivo può essere raggiunto agendo su più fronti: quello normativo, in particolare per quel che riguarda le responsabilità sulla sicurezza; quello regolamentare, semplificando; quello organizzativo. Quest’ultimo si traduce in due possibili linee di intervento: dare alle reti di scuole ed ai “provveditorati” un ruolo di supporto e realizzare così quei “Centri servizi” previsti dal Dpr 275, ma mai realizzati; assegnare un organico aggiuntivo ad esempio alle scuole collocate in aree “a forte emergenza educativa”, a quelle più innovative o a quelle che svolgono funzioni di coordinamento e servizio alle altre scuole. La revisione del Testo Unico è invece resa necessaria e urgente anzitutto dalle modificazioni intervenute dopo la sua ultima revisione (il testo attuale è precedente non solo alla 107, ma anche all’autonomia scolastica). Occorre poi una sua riorganizzazione all’insegna della semplificazione, del supera-



mento di alcune anomalie e contraddizioni derivanti da una normazione che ha proceduto per stratificazione ad ogni cambio di governo.

La scuola è un servizio pubblico che ha alcune peculiarità uniche. Una di quelle meno indagate riguarda il fatto che attorno ad essa si aggrega la più grande comunità del paese. Risulta quindi evidente quanto sia fondamentale interrogarsi sulle azioni necessarie per rafforzarla e renderla operante nei diversi territori. Questa comunità educante raccoglie, come attori complementari l’uno all’altro, giovani e famiglie, docenti, dirigenti e personale della scuola, istituzioni e realtà operanti nel territorio, mondo del lavoro e delle imprese.

Le comunità devono essere un luogo di scambio di esperienze, interessi e progetti e devono avere una loro fisionomia: ma devono naturalmente avere anzitutto il sostegno convinto di quanti si uniscono per comporle. Ecco perché siamo convinti che le associazioni professionali di docenti e dirigenti, le associazioni studentesche e quelle che riuniscono gli *stakeholders* debbano ritagliarsi un ruolo da protagonisti nel dibattito pubblico sulla scuola e nella scuola. Da questa comunità, che esiste anche se i media faticano a intercettarla (in parte anche perché essa stessa non si percepisce come tale) potrà nascere il contributo fondamentale per il successo di qualsiasi azione. Bisogna evitare di rimettere in discussione tutto l’impianto, almeno nel breve periodo: agendo quindi nella direzione di cambiamenti che vedano il loro dispiegarsi in tempi medio-lunghi. Siamo consapevoli che questo suggerimento è difficile venga raccolto da chi ha bisogno di dare risposte nell’arco di una legislatura: ma siamo altrettanto consapevoli che è di questo che avrebbe bisogno la scuola italiana. Alla politica la scelta.

*Territorio***Conoscere e rammendare**>>>> **Mario Abis**

La necessaria esigenza di sviluppare dei modelli di governance in grado adattarsi ad un futuro a lungo raggio è minata principalmente dal fatto che non si ha una reale immagine del nostro paese: come si delinea il nostro territorio; quali sono le maggiori criticità; quali sono le ragioni per cui esiste una tale discrepanza di racconto tra la visione di chi vive il territorio e quella di chi sceglie di visitare l'Italia, perché considerata eccellenza mondiale; come insinuare nelle coscienze un nuovo senso di appartenenza; come rivitalizzare quei territori depressi che spesso sono custodi di bellezza inespresa.

Lo stesso tema, proposto per la prossima Biennale 2018, indaga lo sviluppo dell'Italia post-metropolitana, riconoscendo il fatto che le comunità appenniniche, benché esistano ed abbiano radici comuni, non sono connesse tra loro: sebbene in passato le medesime comunità siano state di centrale importanza per la formazione del nostro genoma culturale (quello che ancora permea questi luoghi), oggi le stesse comunità sono condannate o a rinchiudersi su se stesse, o a subire fenomeni di grave spopolamento a causa della mancanza di connessioni.

La realtà è che in Italia circa il 60% della popolazione vive nelle periferie. Periferie che sono diverse tra loro per struttura economica, sociale, demografica, e anche per livelli di degrado urbanistico e architettonico. Eppure, se è vero che sono periferie, esse diventano sempre più nuovi centri cruciali, snodo delle aree metropolitane. Toccare questi punti critici con un rammendo architettonico e innescare un processo virtuoso non riguarda soltanto la qualità estetica e funzionale di un oggetto fisico. Significa generare un processo sociale ed economico nel momento in cui, anche a livello amministrativo, il territorio viene ridefinito. Cambia la periferia, ma cambiano anche i modi per comprenderla. Un intervento di "innesco" non può che partire dagli abitanti e dalle loro domande. Come riuscire ad ascoltarle? Quali sono gli indicatori sensibili che, oltre a descrivere, aiutano a comprendere le leve su cui agire?

La prima fase deve prevedere una ricerca incrociata di un numero scelto di indicatori sociali (sia tradizionali che innovativi), che permettano di studiare il territorio con selezionate direttrici. Non parliamo solo degli indicatori classici con cui spiegare una periferia (la struttura socio-demografica, la mobi-

lità, la struttura socio-professionale, ecc.), ma anche di nuovi indicatori qualitativi: quali sono le peculiarità dei piccoli centri, dove si possono rintracciare quei focolai che generano ancora scintille di novità, qual è il differenziale che dà valore alla densità delle esperienze. In questa fase di indagine è utile produrre, anche dal punto di vista rappresentativo, delle mappe non convenzionali che diano una restituzione visiva del fenomeno stesso, ovvero del genoma territoriale delle aree interne.

Le recenti catastrofi del centro Italia pongono  
la necessità di ricucire intere comunità,  
interi economie, interi territori

Risulta efficace, quindi, non solo indagare il tessuto culturale collaterale a quello ufficiale, ma capire come e dove sia possibile valorizzare quello che già esiste per creare una nuova sinergia tra quelle realtà cittadine che si rivelano particolarmente innovatrici. Lavorare sulle periferie isolate significa innescare una mobilità virtuosa, verso il "fuori": ma anche di richiamo dall'esterno, capace di sanare elementi di marginalità pericolosi anche per la sicurezza. Per non parlare poi degli interventi sull'atmosfera generale, legati soprattutto al verde e alla sostenibilità ambientale, che incidano anche sotto l'aspetto estetico, sulla precarietà e il malessere.

L'obiettivo è quello di evitare una mera celebrazione del passato, ragionando sulla cultura come leva di innovazione per il futuro. La discriminazione degli interventi è necessaria almeno nelle prime fasi pratiche: successivamente, una volta compresi e studiati i dati di riscontro sugli interventi effettuati nei territori, si potranno risolvere domande più complesse. Tutto ciò ha a che fare inoltre con una metodologia che prevede di costruire processi partecipativi: e questa è la seconda questione. Questa fase si concentra maggiormente sulle componenti pratiche: da un lato una nuova visione architettonica, dall'altro lo sviluppo bottom-up di iniziative concrete e creative di partecipazione ai percorsi ideativi e progettuali da parte delle comunità.

Sotto questo punto di vista dovrebbero svilupparsi in modo sincronico due diverse branche di interventi architettonici. Innanzitutto quelli finalizzati a connettere. Ciò che caratterizza l'Ita-

lia, infatti, è la massiccia presenza di luoghi storici che portano con sé un forte contenuto identitario, ma spesso risultano abbandonati o inutilizzati. In questo contesto la componente architettonica deve diventare un collante che aiuti a tenere assieme la diversità di attività e servizi ospitati: perché una comunità si possa sentire tale è bene ripristinare e valorizzare i pilastri associativi fondamentali (chiese, biblioteche, patronati, centri sportivi e ricreativi), nonché numerosi servizi ai cittadini (ospedali, case di riposo, banche, ristoranti). Sull'altro versante la connessione significa anche possibilità di incontro con l'altro e quindi mobilità fisica (strutturazione, recupero e manutenzione di reti sentieristiche e di assi di mobilità dolce di montagna e borghi, creazione di nuove infrastrutture che non siano solamente un mezzo per il trasposto, ma parte delle città: degli *iperluoghi* con possibilità di apprendimento e condivisione).

Esistono già molti casi di periferie felici immerse  
nelle realtà frenetiche  
dell'urbanizzazione odierna

Un ruolo di tutta importanza assume, in quest'ottica, il tema della sicurezza sismica. Le recenti catastrofi del centro Italia pongono la necessità di ricucire intere comunità, intere economie, interi territori. Come affrontare questo problema? Il verbo abitare mette in collegamento la realtà umana con l'ambiente circostante, che inevitabilmente vengono ad influenzarsi a vicenda. L'uomo modifica lo spazio, e di contro ciò che crea modifica il modo di vivere la sua vita. Per questo motivo si rende necessaria una nuova architettura che stimoli i bisogni latenti di creatività espressi da fette di popolazione in grado di essere generative.

Utilizzare gli strumenti a disposizione per ampliare lo spettro delle competenze personali può stimolare dal basso le persone a esplorare nuove soluzioni, nuovi spazi culturali, nuove forme di condivisione e quindi di apprendimento: per creare, in definitiva, una cittadinanza attiva in grado di modificarsi nel tempo. Per il progettista questi processi hanno a che fare con la ricerca di punti fisici di innesco (una scuola, una caserma, un vecchio cinema, un oratorio, una ferrovia abbandonata, un campo sportivo), anche marginali ma sensibili per la loro capacità di estendere il valore della rigenerazione. In sostanza piccole situazioni, luoghi fisici specifici in cui l'intervento architettonico di rammendo può accendere una scintilla e propagare l'effetto nel più ampio sistema territoriale.

Esistono già molti casi di periferie felici immersi nelle realtà frenetiche dell'urbanizzazione odierna. A Napoli, già famosa per il "museo obbligatorio" situato nelle stazioni delle fermate metropolitane, è in corso nei Quartieri Spagnoli la riqualificazione par-

tecipata della zona dell'ex ospedale militare. Molte sono le proposte *bottom-up*, tra cui spicca quella di creare un parco residenziale con strutture ricettive per i giovani e laboratori di artigianato tradizionale e digitale. A Milano famoso è il caso dell'Università Iulm, che è riuscita, tramite una buona gestione direzionale, nell'intento di riqualificare sia l'ambiente che la qualità di vita di un quartiere come Barona. Tra le esperienze recenti c'è quella di Piacenza, che in comunicazione con altre realtà europee sta pensando di riqualificare tre aree urbane periferiche. Il focus è la creazione di un *people mover*, infrastruttura dal carattere snello e sostenibile, che possa collegare queste realtà direttamente alla stazione con il fine di trasformarle in zone di interesse sia per la comunità che per chi viene dall'esterno. Le nuove costruzioni saranno poi destinate ad attività di tipo sociale, sportivo e culturale, ad un centro di studi per nuovi modelli dell'abitare, nonché ad un orto per la produzione di alimenti a chilometro zero.

Nelle funzioni nuove come iperluoghi di aggregazione e rilettura delle periferie della città vi sono i luoghi dello sport: stadi innovativi (vedi Juventus, Udinese, Cagliari), che diventano luoghi aperti alla città h24, ben oltre l'evento sportivo, e riqualificano le periferie come centri multifunzionali per attività culturali, sportive e sociali. Infine il modello virtuoso di Acireale, che rappresenta un nuovo modello di sviluppo in grado di creare sinergie tra cultura, arte ed ambiente. Il valore espansivo e la portata di tale esperienza è resa possibile grazie alla grande credibilità e capillarità della Chiesa nel territorio italiano, e dai valori sociali che essa ha sempre saputo diffondere anche nelle realtà più marginali. Sulla base di queste considerazioni di fondo si elencano le principali linee di intervento sulle quali si dovrebbe riflettere:

- **la consapevolezza identitaria:** le comunità sono tali se condividono una serie di interessi e consapevolezze; affinché l'identità territoriale possa rappresentare un valore non solo culturale, ma - nelle sue possibili declinazioni - anche economico, è necessario che le comunità sviluppino un'intelligenza collettiva che sappia adattarsi ai cambiamenti che l'ambiente mette in gioco;

- **il bisogno di creare rete,** sia fisicamente che tramite nuove forme di aggregazione online (per entrare in contatto con comunità che devono affrontare le medesime problematiche, per condividere le best practices e le esperienze specifiche); in una fase storica in cui gli attori stanno fuggendo dalle piccole realtà occorre stimolare i giovani a fare rete, sfavorendo un'identità in chiave difensiva per promuoverne una di tipo comunicativo;

- **empowerment:** creare nuovi modelli di interazione che producano possibilità di innovazione sociale; ciò significa trovare le risposte alle criticità partendo dal basso, nel rapporto diretto e proficuo tra abitanti e istituzioni locali; tutti gli operatori del territorio devono mettersi nelle condizioni di aggiornarsi in modo continuo e condiviso.