



SCUOLA E AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA: UN BENE, UN MALE?

Presentazione

Il documento che qui presentiamo trae ispirazione da precedenti approfondimenti dell'ADi in tema di decentralizzazione dell'istruzione ed è stato, nello specifico, elaborato da un gruppo di studio guidato dal Prof. Carlo Marzuoli. Al Prof. Carlo Marzuoli, già ordinario di Diritto Amministrativo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, da anni socio onorario dell'ADi, si deve anche la stesura definitiva del testo. A lui il ringraziamento di tutta l'associazione.

Composizione del gruppo di lavoro: Carlo Marzuoli, Giampaolo Sbarra, Francesco Stucchi, Rosario Drago.

Indice

1. Nota introduttiva - 2. L'autonomia differenziata: un bene o un male? - 3. L'autonomia differenziata e le iniziative in corso - 4. Il tema che interessa: scuola e autonomie differenziate - 5. Nota finale, con un auspicio e (per concludere) un interrogativo.

1. Nota introduttiva.

L'ADi da sempre ritiene essenziale l'avvio di un serio intervento di decentralizzazione affinché la distribuzione dei compiti e delle funzioni fra Stato, Regioni e gli altri enti locali possa essere coerente e adeguato per incidere e per indurre ad affrontare i nodi centrali dell'intero sistema scolastico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, lo stato giuridico (ed economico) del personale della scuola, il finanziamento.

La riforma del Titolo V della Costituzione (2001) aveva autorizzato tante speranze: consentiva una decentralizzazione che, se contestualmente accompagnata da alcune coerenti modificazioni legislative e amministrative, avrebbe potuto dare nuova vitalità al sistema scolastico (e tutt'ora lo potrebbe). Gli anni sono trascorsi e le speranze si sono affievolite.

Il tema è tornato all'attenzione, grazie all'iniziativa di alcune Regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna) sotto veste di "autonomia regionale differenziata" (art. 116 Cost.). Il dibattito che ne è derivato, ancora troppo ridotto rispetto all'importanza della questione e talora condizionato da assunti forse pregiudiziali (quale che ne sia il segno), induce a chiedersi se la citata prospettiva possa essere un utile modo per riprendere (in modo più concludente) il discorso per un sistema scolastico migliore.

Rimane una doverosa avvertenza. Nell'attuale situazione politica vi è la possibilità di un'improvvisa accelerazione dell'attività volta a concludere le procedure pendenti. Fra il rischio di discutere su dati ufficiali (quelli iniziali) ma presumibilmente superati e quello di discutere su dati non ufficiali ma più significativi rispetto a ciò che può avvenire, è

sembrato preferibile correre il secondo.

2. L'autonomia differenziata: un bene o un male?

L'autonomia differenziata è costituzionalmente prevista (art. 116, comma 3, Cost.): del tutto normale che vi siano richieste di applicazione della norma. Tale autonomia consiste e si caratterizza (in breve) per i seguenti profili:

- a) le "materie" che vengono in rilievo (art. 116 cit.) sono quelle oggetto di legislazione concorrente, fra cui la "istruzione" (art. 117), e tre materie rientranti nella legislazione esclusiva statale, fra cui le "norme generali sull'istruzione" (art.117, c. 2, lett. n);
- b) in ambiti interni alle suddette materie possono essere attribuite ad una Regione a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia";
- c) tali forme e condizioni debbono rispettare comunque "i principi di cui all'art. 119" Cost.; questa norma (art. 119, sul cosiddetto "federalismo fiscale") disciplina i limiti da osservare affinché la (prevista e auspicabile) autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali non comprometta la solidarietà e la coesione nazionali;
- d) resta fermo il potere legislativo dello Stato di determinare in via esclusiva i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 cit., comma . 2, lett. m), il che è indispensabile per assicurare una misura di eguaglianza (e di equità) in ogni ambito;
- e) al conferimento dell'autonomia differenziata si giunge su iniziativa della Regione interessata, attraverso due fasi: stipulazione di un'intesa fra la Regione e il Governo ed emanazione, sulla base dell'intesa, della legge di conferimento, da approvare a maggioranza assoluta.

L'autonomia differenziata configurata dalla Costituzione è e deve rimanere cosa altra rispetto all'autonomia delle Regioni a statuto speciale. E' la possibilità data alle Regioni, in virtù di circostanze "particolari" relative al loro territorio e alla loro comunità, di proporre appositi progetti e obiettivi per meglio soddisfare gli interessi pubblici e i bisogni dei propri cittadini; non autorizza astratti e generalizzati trasferimenti di poteri e di funzioni fini a se medesimi, indipendentemente da specifici ambiti e da specifiche finalità. D'altra parte, sono proprio dette particolarità a costituire l'unico metro si può ragionevolmente individuare volta a volta l'ambito dei poteri e delle funzioni da conferire.

L'art. 116 è il mezzo per evitare che l'astratta ripartizione delle attribuzioni fra Stato e Regioni a statuto ordinario (tutte necessariamente in eguale posizione) possa sacrificare l'eventualità che qualche Regione possa dare risultati migliori: se una Regione mostra, per le più diverse ragioni o circostanze, che, in certi ambiti, con maggiori poteri di autonomia, potrebbe conseguire ulteriori finalità, utili alla comunità regionale e al tempo stesso utili alla comunità nazionale, ben venga. Dunque l'art.116 (di per sé) è una sorta di valvola per rendere sensibile e per adattare in qualche misura l'astratto ordinario sistema di ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni alla realtà (e alle sue - della realtà - differenziazioni). E' un modo per accrescere la capacità del sistema ordinario di produrre buoni risultati, attraverso una riduzione della sua rigidità e certamente non è un suo superamento e ancor meno un suo ribaltamento. E questa possibilità è data a qualsiasi Regione a statuto ordinario: sotto questo profilo, ritornano tutte in un'identica posizione.

L'autonomia differenziata può piacere o non piacere, ma non contraddice l'unità e

l'indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). Semmai è l'opposto. Le sue eventuali applicazioni, se per i loro specifici concreti contenuti fossero testimonianza dell'acquisita maggiore capacità di una Regione di contribuire con il proprio autonomo sentire e operare anche allo sviluppo civile, economico e sociale dell'intera Repubblica, non potrebbero che essere valutate positivamente.

La domanda deve essere dunque modificata. Per decidere sul "bene" e sul "male", a questo punto, occorre considerare contenuti e modi dell'autonomia differenziata che prende corpo con le iniziative avviate.

3. L'autonomia differenziata e le iniziative in corso

Le procedure in corso riguardano le iniziative del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna. Le prime due sono in grandissima parte equivalenti e di ampia portata. Si fa dunque riferimento ad esse, che destano le maggiori perplessità. Si assume, a campione, il documento relativo alla bozza riguardante il Veneto, a cui si rinvia.

Come accennato, l'art. 116 richiede la particolarità di circostanze e la finalizzazione delle attribuzioni e delle competenze richieste a obiettivi specifici. Non basta. L'art. 116 deve essere interpretato alla luce delle altre norme costituzionali e dunque occorre che vi sia un'adeguata predeterminazione (in generale) dei criteri relativi al vincolo di solidarietà sotto l'aspetto finanziario; che vi sia un qualche termine di durata del conferimento, per evitare che una "cosa" nata per circostanze particolari e per obiettivi definiti possa sopravvivere alla loro superamento; che via sia un'adeguata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Dal documento esaminato e nei limiti di quanto da esso ricavabile, emerge (Titolo primo, artt. 1-8) quanto segue. I conferimenti coinvolgono tutte le materie indicate dall'art. 116: le venti materie oggetto di legislazione concorrente e le tre materie oggetto di legislazione esclusiva; gli elementi oggettivi idonei a giustificare gli aspetti di particolare autonomia non sono enunciati; gli specifici obiettivi per il cui raggiungimento si vorrebbero le ulteriori competenze non sono indicati.

Sul versante della legislazione statale ad oggi risulta: che le determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni mancano del tutto o non sono adeguate; che manca un'organica adeguata determinazione del regime normale della finanza regionale (a compimento del processo di attuazione dell'art. 119 cit), cosicché non vi è un metro appropriato per poter valutare quanto "particolare" possa essere l'autonomia nei singoli casi da accordare alla Regione interessata all'autonomia differenziata.

Quanto alle modalità finora seguite, vi sono seri motivi di insoddisfazione. L'attribuzione di un'autonomia differenziata non è una questione privata fra la Regione Y e lo Stato, poiché incide sull'assetto complessivo della Repubblica. Non è pensabile che non riguardi anche le altre Regioni e le rispettive comunità. Sembrerebbe allora corretto prevedere o comunque seguire un procedimento il più possibile trasparente. Lo scopo sarebbe quello di mettere l'opinione pubblica (dell'intero Paese) in grado di poter conoscere e valutare in modo consapevole quel che si viene via via proponendo. Ciò vale anche per la fase di formazione dell'intesa con il Governo, specie in ipotesi in cui si coinvolgono direttamente migliaia di addetti (ad esempio, è il caso dell'istruzione), fermo – naturalmente – il potere definitivo rispettivamente del Governo (di addivenire all'intesa

oppur no) e del Parlamento (quanto all'adozione o non della legge necessaria per attribuire l'autonomia differenziata).

In conclusione, al momento, in effetti, la vicenda assomiglia a una rivendicazione di poteri e di competenze in via del tutto astratta e in carenza del necessario contesto.

E' doveroso però precisare che ciò può dirsi solo in base alla parte del documento fin qui esaminata, che è la parte generale. Non si può dunque escludere che le parti successive, dove si disciplinano gli ambiti del trasferimento materia per materia, contengano elementi tali da comportare una revisione della valutazione or ora espressa. Questa ulteriore indagine, peraltro, può farsi solo per il tema che qui principalmente interessa, che è l'istruzione. E si può subito anticipare che quanto risulta da tale campione pare confermare quanto notato.

4. Il tema che interessa: scuola e autonomie differenziate

Veniamo a ciò che interessa: la scuola. Qui davvero la parola "differenziazione" non dovrebbe pregiudizialmente spaventare e dovrebbe essere anzi bene accolta.

La condizione della scuola è uno dei segni più evidenti di un Paese fortemente differenziato, in cui la presenza di scuole di serie A e di scuole di serie inferiori non è una pericolosa prospettiva, ma una triste realtà che ci sta quotidianamente sotto gli occhi (fortissima dispersione scolastica, crisi della formazione tecnica e professionale, scarsa presenza di laureati, debolezza della formazione post-secondaria non universitaria, disomogeneità territoriale e nella qualità dei corsi di studio, forme di precariato dei docenti e reclutamento nazionale che non premia la qualità, altissima mobilità dei docenti, continuità didattica illusoria ecc.). Il centralismo statale, attraverso gli organi centrali e periferici, non è in grado da anni di amministrare con efficacia, efficienza, economicità, e, soprattutto, con equità, un sistema complesso come quello scolastico. Pretende di giustificarsi in nome dell'unitarietà e dell'eguaglianza e neppure è riuscito a organizzare un efficace ed efficiente sistema di controllo ispettivo. In teoria almeno, di decentralizzazione vi è oggi ancor più bisogno, ma, naturalmente, non di una decentralizzazione qualsiasi.

La domanda a cui ora far fronte è se lo spostamento delle attribuzioni previsto in materia scolastica dalle procedure in corso sia meritevole o non di apprezzamento alla luce delle finalità e delle esigenze enunciate all'inizio di questo documento (§ 1).

In breve, pochi punti, ma forse sufficienti per un primo orientamento.

4.1. A proposito delle attribuzioni in materia di "norme generali sull'istruzione" (art. 9 bozza Veneto).

a) L'attribuzione non opera in riferimento a tutte le norme generali sull'istruzione; opera in relazione alle norme generali concernenti una serie di ambiti rientranti nella materia "istruzione" elencati in quattordici distinte lettere, ambiti che finiscono tuttavia per essere un numero maggiore, visto che quasi ogni lettera ne indica più di uno. Questi ambiti sono troppi, sono eterogenei e sono spesso troppo genericamente definiti. Ecco le conseguenze: da un lato, in ragione del loro numero, della loro estensione e soprattutto del fatto che non risultano le "particolarità" giustificative dell'ulteriore autonomia, vi è un

contrasto con il criterio di specificità posto dall'art. 116 e, da un altro, i problemi interpretativi che si porranno per la corretta, legittima, individuazione delle norme generali a cui si deroga, saranno tali da contrastare, a parte ogni altro profilo, con un'elementare esigenza di buon andamento (art. 97 Cost.);

b) Uno (il primo) degli ambiti in cui è consentito derogare alle norme generali sull'istruzione è individuato in termini di "disciplina delle finalità, delle funzioni e dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale".

L'autonomia differenziata può essere attribuita esclusivamente mediante la "specificazione" delle "funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione" e non ad altro. Altrimenti si ricade in un fenomeno di un'astratta rivendicazione di potere.

Inoltre: il limite costituito dal "quadro" che dovrebbe essere concordato a livello nazionale occupa uno spazio in gran parte non occupabile. Riguardo alle finalità, il servizio pubblico dell'istruzione, nella Repubblica italiana, ha un livello nazionale "puro", che non può essere rimesso ad alcun concordamento. Insomma: in merito alle finalità fondamentali, necessariamente generali, alla Regione può spettare esclusivamente la specificazione (appunto) di quelle nazionali e solo (non: "anche") nei limiti delle esigenze poste dal particolare contesto sociale ed economico regionale.

c) L'autonomia scolastica.

L'autonomia scolastica dovrebbe essere il perno di un'autentica decentralizzazione. Invece, risulta appena citata. Essa, menzionata in tema di programmazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, di formazione dei docenti e di destinazione delle relative risorse (art.10, comma 1, lettera c) e in tema di organi collegiali territoriali della scuola (art. 10., comma 1, lett. i), costituisce un limite che in detti ambiti la Regione deve osservare. Una prima notazione è, come dire, di tipo "difensivo"; serve solo a impedire che il quanto di autonomia scolastica che oggi esiste in base alla legislazione vigente possa essere peggiorato. E' un aspetto importantissimo e dovrebbe essere scontato. Invece, la citazione dell'autonomia scolastica in quei soli punti è a tal fine troppo poco. Bisogna quanto meno chiedersi che cosa accada (dell'autonomia scolastica) nei numerosi ambiti enunciati nelle altre lettere dell'art. 10 cit., che spesso investono l'autonomia scolastica, e in quelle previste dall'apposita disposizione (art. 11 bozza Veneto) in tema di personale e di fabbisogno del personale. Al riguardo, non sembrano possibili oscurità, ambiguità, significati impliciti (e perciò sempre discutibili).

Una seconda, che in particolare guarda al presente e al futuro, deriva dall'esigenza di valorizzazione e di sviluppo dell'effettiva centralità dell'autonomia scolastica, che è o dovrebbe essere l'obiettivo su cui concentrarsi. Niente si trova su tutto questo. Non è spesa parola alcuna per indicare quali siano gli intenti di valorizzazione dell'autonomia scolastica in relazione alle particolarità del contesto regionale, il che invece potrebbe ben essere dal momento che si discute di competenze su aspetti che in varia misura incidenti proprio o anche sull'autonomia scolastica.

4.2. A proposito di organizzazione e rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche.

Il tema è oggetto di due distinte previsioni.

La prima stabilisce che tali aspetti (organizzazione e rapporto di lavoro del personale) rientrano fra gli ambiti che la Regione può disciplinare in deroga alle norme generali sull'istruzione fermo il "rispetto delle disposizioni statali in materia di ordinamento civile e dei contratti nazionali di lavoro del comparto scuola e della dirigenza scolastica" (art. 9 cit., lett. e).

La seconda detta specifiche disposizioni in materia di personale dell'Ufficio scolastico e delle istituzioni scolastiche (art. 11 cit.) e in particolare prevede:

a) un apposito ruolo regionale per i dirigenti scolastici, un apposito ruolo regionale per il personale delle istituzioni scolastiche (con la precisazione, in questo caso, del "rispetto dei principi fondamentali"), l'inserimento nel ruolo regionale del personale dell'Ufficio scolastico;

b) la possibilità, per detto personale (peraltro con diversità importanti, a seconda della categoria di appartenenza), di decidere entro tre anni sul definitivo passaggio ai ruoli statali o regionali.

c) la salvaguardia delle ordinarie procedure nazionali di mobilità volontaria.

Gli aspetti che dovrebbero essere approfonditi sono molti, ma non è possibile. Ci si limita a quanto segue.

Quando si tratta di trasferire compiti e funzioni da un ente ad un altro, con conseguenti problemi di ricollocazione del personale coinvolto, occorre in assoluto evitare che nella medesima struttura, anche se per fasi transitorie, possa essere incardinato personale dipendente da enti diversi. Esperienze continue e ripetute nei decenni dimostrano che si generano situazioni che pregiudicano gravemente la gestione e il buon andamento del servizio ben oltre l'eventuale periodo transitorio. Se, poi, si tratta di un Istituto scolastico, alla luce della natura e qualità del servizio che deve rendere, delle caratteristiche del personale che deve impiegare e, in definitiva, della sua autonomia e identità (che proprio nel rapporto con il personale trova un punto decisivo, a cominciare dalla sua provvista, cioè dalle modalità da seguire per la sua assegnazione all'Istituto medesimo), il pregiudizio può essere difficilmente rimediabile. A fronte di questa esigenza il sistema che emerge nell'insieme dalla disposizione in questione non è affatto soddisfacente, per i numerosi dubbi che suscita.

Questo suggerisce di riprendere un'ulteriore più generale osservazione. Se si vuol badare al miglioramento dei risultati del servizio di istruzione e non ad altro, la decentralizzazione è indispensabile ma non basta: non è sufficiente la sola sostituzione di un datore di lavoro (la Regione) con l'altro (lo Stato). Occorre provvedere in modo coerente a una profonda revisione della condizione giuridica ed economica del personale. E' qui che si deve cambiare, in particolare in punto di rapporto fra aree rimesse alla disciplina legislativa e aree rimesse alla contrattazione collettiva, di configurazione della tipologia di personale di cui le scuole possono avvalersi, di previsione di percorsi di carriera, di reclutamento, di rapporto fra il personale e l'Istituto scolastico autonomo o a reti di Istituti, di compiti e selezione del personale della dirigenza scolastica. Sennonché, ancora una volta, di tutto questo non vi è traccia; anzi ci si limita a ribadire che niente si tocca quanto al rapporto fra legge e contrattazione collettiva. Il che, del resto, sembra in

linea con l'intesa conclusa il 24 aprile scorso tra il Governo e le organizzazioni sindacali del comparto Istruzione e ricerca fra Ministro e sindacati (punto 4; l'intesa si può leggere su questo sito).

Il quadro non sarebbe completo se non si aggiungesse che manca una chiara e adeguata copertura della materia ad opera dei livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbe invece precedere o accompagnare ogni vicenda di autonomia.

5. Nota finale, con un auspicio e (per concludere) un interrogativo

A parte i dubbi sulla conformità fra l'art. 116 Cost. e la parte generale di quanto esaminato, dubbi che peraltro possono divenire motivi di contestazione e di un contenzioso di cui non vi è certo bisogno (§§ 2 e 3), quel che è previsto (o non previsto) in materia di istruzione appare (§ 4), al momento, è decisamente criticabile.

Si è detto (§ 1) che la decentralizzazione (quali che ne siano le vesti e i percorsi) è da concepire come un mezzo (fra altri) per affrontare e risolvere le questioni più rilevanti e urgenti (l'autonomia delle scuole e relativo contesto, il personale, il finanziamento).

Da questo punto di vista, i contenuti sommariamente sintetizzati nel precedente paragrafo sono deludenti: non si rileva alcun segno che possa orientare circa il disegno, la prospettiva, il futuro a cui si pensa in riferimento a tali aspetti.

Poi, lo sconcerto. In nome dell'autonomia si finisce per operare un mero trasferimento di poteri che non innova ma consolida l'esistente, cioè l'assetto di un sistema che non va affatto bene: insomma, non l'autonomia differenziata di per sé ma questa autonomia "differenziata" rischia di produrre solo un nuovo e ulteriore centralismo, quello regionale.

La partita non è ancora del tutto chiusa. L'auspicio è che la norma che si intende applicare (l'art. 116 Cost.) sia utilizzata in modo da comportare un "bene" e non un "male" ed è rivolto a tutte le parti, alle Regioni richiedenti (quali che esse siano) e al Governo. L'intesa è un accordo. Dunque è per intero imputabile a ciascuna delle parti che lo hanno voluto e sottoscritto. Per di più, non è né può essere un contratto di mera adesione (del Governo) alle proposte – quali che siano – delle Regioni interessate. Spetta perciò al Governo introdurre e far valere, nei modi e con contenuti giuridicamente appropriati, quei profili che sono innanzitutto di sua spettanza e di sua responsabilità (autonomia scolastica, stato giuridico del personale, finanziamento, nonché indirizzo, valutazione e controllo).

La questione è importante: non può essere decisa senza un dibattito concludente ma adeguato, consistente e significativo, che offra – sia consentito – anche al mondo della scuola (a partire dalle associazioni professionali, il cui motivo di esistenza è proprio la riflessione sulla scuola intesa innanzitutto come sistema che deve dare strumenti al processo di insegnamento-apprendimento) la possibilità di partecipare e di rappresentare dati, valutazioni, conoscenze tecniche, esperienze, interessi. E, se a questo scopo dovesse servire del tempo, meglio impegnare qualche mese in più o sprecare un'altra occasione?