



Regolazione normativa e Governance per l'Istruzione

La relazione, presentata al Convegno del 5 ottobre 2012, si trova completa in www.gildacentrostudi.it.

di Sergio Auriemma

Inizio con l'osservare che oggi 5 ottobre 2012 è oltremodo difficile fare uno *showdown* tecnico-giuridico sugli assetti strutturali e procedurali che connotano l'esercizio delle competenze legislative ed amministrative nell'ambito del rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Abbiamo di fronte due coincidenze eccezionali: l'una, la prospetta il lavoro parlamentare in corso da alcuni mesi intorno ad una nuova revisione della Costituzione; l'altra ci è imposta da un'incalzante cronaca di attualità. [...] In sostanza ed in sintesi, si può dire che occorre conciliare, mettendoli *in equilibrio tra di loro*, il riparto di competenze secondo la regola della sussidiarietà da un lato e, dall'altro lato, l'effettivo ed efficiente svolgimento delle funzioni e la salda salvaguardia di esigenze unitarie ed eque nel funzionamento dei Sistemi e dei Sottosistemi ordinamentali. La ricerca del punto di equilibrio, da conseguire anche attraverso l'intesa tra Stato e Regioni, impone però l'esercizio di massima *lucidità tecnica*, al di fuori di qualsiasi schematismo ideologico. Ebbene, su questo stretto e scivoloso crinale la lotta ultradecennale e soltanto muscolare tra *centralismo* e *decentramento*, tra *regolazione normativa statale* e rivendicazione di un'*autonomia delle scuole senza vincoli* non ha fatto sinora maturare buoni frutti. Essa, probabilmente, ha complicato ed aggravato la situazione, ostacolando la *cooperazione tra i livelli istituzionali e territoriali*, che è un fattore irrinunciabile per il buon funzionamento del Sistema scolastico.

Tutti coloro che, dopo il varo dell'autonomia scolastica nel 2000, hanno immaginato potersi giuridicamente parlare di tre "poteri" autonomi e separati (intestati allo Stato, alle Regioni ed alle Scuole autonome) hanno in sostanza finito con il trascurare l'importanza del "fine" unitario (Istruzione e sua crescita quantitativa e qualitativa), che non è suddivisibile o polverizzabile. I compiti istituzionali da svolgere "finalisticamente" sono certamente articolati e ripartiti. Proprio per questa ragione, ne devono essere accuratamente chiariti i *contenuti*, nel contempo definendo i *vincoli* ed i *limiti* dei rispettivi *poteri* o *facoltà* e sottolineando fortemente la *complementarietà* di questi ultimi. Giorno dopo giorno, la cronaca ci sta svelando i sintomi di un temibile ed irreversibile "collasso" del neoregionalismo italiano. L'architettura istituzionale-territoriale ha dimostrato di non possedere, al suo interno, congegni idonei a scongiurarne il crollo. Si tratta, perciò, di una "Costruzione" non riparabile tramite aggiustamenti o temperamenti marginali, ma che necessita di una globale e robustissima manutenzione straordinaria. Personalmente penso che i segni del collasso strutturale non riguardano il *decentramento* in sé, quale principio consacrato fin dal 1948 nell'articolo 5 della Costituzione Repubblica. Piuttosto, l'attuazione pratica del principio, nonché l'architettura che a quel principio è stata conferita a partire dagli anni 2000 hanno mostrato, entrambe, molteplici ed innegabili crepe e cedimenti. Neppure condivido l'analisi di una parte della dottrina costituzionalistica che attribuisce alla grave e sopraggiunta emergenza congiunturale-economica l'intera colpa delle lacerazioni e dei malfunzionamenti verificatisi nell'attuazione del cammino "federalistico". Le difficoltà di funzionamento esistevano ed erano oggettive e serie ben prima delle recenti impennate dello *spread*. So bene di non avere intestato alcun titolo legittimante per indicare o scegliere i rimedi. Posso, invece, soltanto immaginare che l'assenza di rimedi tempestivi ed efficienti finirebbe con il riversare il peso degli scollamenti strutturali sui punti e sui Sottosistemi ordinamentali più deboli e cedevoli. Tra di essi figura il *Sottosistema dell'Istruzione pubblica*, per proprio conto "a connessione debole" e già rimasto esposto, nel corso dell'ultimo quindicennio, ad interventi normativi che è arduo sostenere ne abbiano irrobustito le strutture portanti. Quando nei primi anni Novanta e durante la Conferenza Nazionale sulla scuola fu lanciata l'idea di un *patto* fra tutte le componenti che agiscono a vario titolo nell'area dell'Istruzione, verosimilmente si immaginava un *triangolo di funzioni di Servizio ai cittadini*, non un triangolo di "poteri". Il "governo" del Sistema doveva incentrarsi nello Stato (che, anche in altre materie costituzionali, assolve un "ruolo di cerniera" diverso e distinto da quello delle altre componenti della Repubblica di cui all'art. 114 Cost.), mentre le funzioni della "programmazione territoriale" e quelle "tecnico-didattiche" in sen-

so proprio dovevano trovare collocazione, rispettivamente, presso le Autonomie territoriali e le Autonomie funzionali scolastiche. Ebbene il quadro attuale, da qualunque parte del triangolo lo si osservi, non corrisponde a quello inizialmente immaginato. Questo, si badi, non significa che le Scuole *non funzionano*, perché esse continuano, ogni giorno e pur tra tante difficoltà, ad erogare il Servizio alla cittadinanza. Ciò che non funziona adeguatamente è il Sistema costituzionale/istituzionale/territoriale dentro cui le stesse operano. Occorre dunque intervenire, e al più presto, su di esso. Nel farlo - a mio modo di vedere e al di là di ridefinizioni normative di livello costituzionale (difficoltose entro contesti politici profondamente lacerati) - si potrebbe agire attraverso interventi di legislazione ordinaria.

Gli interventi dovrebbero saper affrontare quattro snodi:

- una ricodificazione aggiornata delle leggi sull'Istruzione e Formazione che recuperi la **chiarezza delle regole**, dopo l'incessante polverizzazione normativa verificatasi dal 1994 ad oggi
- l'attuazione di quanto aveva già previsto la legge n. 131/2003, con la definizione di **principi fondamentali** valevoli per le materie a legislazione concorrente;
- l'individuazione, come aveva ipotizzato la legge n. 244/2007, di un **livello territoriale utile** e di un **modello organizzativo che a quel medesimo livello** permetta l'interazione operativo-amministrativa tra i due plessi ordinamentali titolari di competenze in materia di istruzione (Stato e Regioni)
- la definizione, con legge, di uno **status giuridico di base** del personale scolastico. Mi avvio a concludere richiamando la "memoria storica" dei fatti che, auspicabilmente, non dovrebbe andare smarrita.

Fino a qualche tempo fa le massime Autorità istituzionali sostenevano, di frequente, che il cosiddetto federalismo è un *"...treno in corsa che non si può fermare"*. Nel settembre dell'anno 2006 il Presidente della Repubblica, nel rivolgere in videoconferenza, dal Quirinale al Workshop Ambrosetti di Cernobbio, un saluto all'allora Prof. Monti, affermava: *"...Non è chiuso il capitolo, anche di modifiche della Costituzione repubblicana, dopo che il referendum ha segnato il rigetto dell'ampio progetto di revisione che era stato approvato dal Parlamento nella scorsa legislatura. Il cantiere non si deve considerare chiuso per sempre, e anzi io penso che si possa riaprire, che si debba riaprire, che di fatto si stia riaprendo. Anche questo è un segnale positivo: nelle due Commissioni Affari costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, si è avviata una discussione, a cominciare dalla tematica dei poteri decentrati, del federalismo, della revisione del titolo V della Costituzione (o se si vuole della riforma della riforma che di quel titolo V della Costituzione aveva portato avanti la maggioranza di centrosinistra a conclusione della legislatura 1996 - 2001). Anche questa, a mio avviso, è una strada percorribile, ed è una strada da percorrere con il massimo impegno di ricerca della convergenza e dell'intesa. A distanza di sei anni da quel settembre 2006 ci saremmo augurati, rileggendo il messaggio presidenziale, di poter parlare di una *fotografia ingiallita* della realtà, finalmente modificatasi. Purtroppo, il messaggio sembra essere l'immagine ancor più nitida e chiara della realtà odierna, alle prese con la ricerca di *soluzioni mai trovate*. Giunti a questo punto, pessimismo e sconforto potrebbero prendere il sopravvento. Per evitarlo, preferisco concludere con uno sprone, un'intensa sollecitazione non ispirata a flebili speranze, né ad ingenuo ottimismo. La notazione investe tutti noi come *cittadini*, senza distinzioni od eccezioni, ciascuno per il ruolo che assolve nella società e per la parte che personalmente può compiere. Essa perciò, per tutto quello che stamane ci ha indotto a riflessioni di studio, si rivolge anche verso gli insegnanti ed il personale scolastico, oltre che verso le loro associazioni professionali e rappresentanze sindacali. Lo sprone si sostanzia nel dover insistere in una tenace ricerca di soluzioni, possibili a mio parere, sempre che ciascuno previamente rinunci a rinchiudersi in autoreferenzialità valutative (limitate al solo comparto Istruzione) e si convinca che il destino della Scuola ed il destino delle Istituzioni giuridico-ordinamentali della nostra Repubblica sono, tra di loro e per vari aspetti, strettamente legati.*