

Corrado Mauceri

**La scuola della Repubblica
tra Stato, Regioni
e sussidiarietà**



editrice petite plaisance

Publicato su Koinè, Periodico culturale – Anno X
N° 1 – Gennaio 2003
Reg. Tribunale di Pistoia n° 2/93 del 16/2/93
Direttore responsabile: **Carminè Fiorillo**

La scuola della Repubblica tra Stato, Regioni e sussidiarietà

di *CORRADO MAUCERI*

Premessa

La politica scolastica dell'attuale maggioranza di governo esigerebbe una discussione a tutto campo su tutti i vari aspetti di essa: tagli alla spesa della scuola pubblica e sua dequalificazione, progetto di restaurazione di un sistema scolastico dualistico e gerarchizzato volto ad una riproduzione dei ruoli sociali e professionali nella società e nel lavoro, ridefinizione di un ordinamento scolastico coerente con il ruolo privatistico che si assegna alla scuola e, da ultimo, la *devolution*, cioè la destrutturazione del sistema scolastico.

Di fronte a queste scelte politiche il dibattito politico si è rivolto essenzialmente (e giustamente) agli aspetti più evidenti della politica eversiva dell'attuale maggioranza.

È mancata invece una adeguata riflessione sul vasto processo di riforma ordinamentale, avviata nella precedente legislatura ed ancora in corso con la ridefinizione degli OO.CC. delle scuole e degli OO.CC. territoriali, con la riforma del titolo V della Costituzione, peraltro già messa in discussione con la proposta Bossi di *devolution* (vera e propria regionalizzazione della scuola).

Le riforme istituzionali ed ordinamentali non sono difatti "altra cosa"; la scuola è senza dubbio un luogo di formazione culturale; nel nostro ordinamento la scuola però è anche un' "istituzione" che ha il compito di garantire un effettivo diritto di cittadinanza a tutti; la sua organizzazione e le sue forme di governo e di gestione, in quanto incidono nella sua attività, sono quindi di primaria importanza, anche se molto spesso nel mondo della scuola sono sottovalutate.

D'altra parte le scelte politiche dei tagli e della qualificazione della scuola pubblica sono conseguenti e connesse all'ordinamento scolastico che si sceglie.

È fin troppo evidente che se si dovesse applicare nella scuola il principio della sussidiarietà orizzontale, pur nella forma limitata prevista dall'art. 118 della riforma Costituzionale, difficilmente si potrebbe coerentemente continuare ad affermare il ruolo istituzionale e primario della scuola pubblica nel nostro ordinamento e ancora più difficilmente si potrebbe contestare la politica dei tagli alla spesa per la scuola pubblica, ecc. (le carenze della scuola pubblica, secondo il principio di sussidiarietà, possono essere colmate dalle strutture private).

Peraltro si deve ritenere che lo scarso interesse che suscitano nel mondo della scuola gli aspetti ordinamentali ed istituzionali ha contribuito nella precedente legislatura a generare un susseguirsi di interventi riformatori, contraddittori ed

improvvisati che, a prescindere dalle intenzioni, hanno configurato un sistema scolastico per taluni aspetti contrastante con i principi affermati nella Costituzione.

Difatti si è affermato il ruolo primario dell'istruzione pubblica e nel contempo si è approvata una legge di parità scolastica che non solo elargisce (in palese violazione dell'art. 33 Cost.) miliardi (ora milioni) alle scuole private, ma definisce anche un confuso e contraddittorio sistema nazionale dell'istruzione formato da scuole pubbliche e da scuole private con finalità diverse; si è affermato il principio della libertà di insegnamento e nel contempo si sono introdotte forme di gerarchizzazione nell'ambito della scuola che mal si conciliano con tale principio e con una gestione democratica della scuola; si è affermata l'autonomia scolastica ed il pluralismo nella scuola pubblica e nel contempo si sono attribuiti al Ministro poteri di indirizzo culturali e di verifica, e si è persino trasformato il C.N.P.I. in un organo tecnico di supporto del Ministero, per metà designato dal Ministro stesso.

La stessa riforma del Titolo V della Costituzione (approvata con un voto di stretta maggioranza, molto pericoloso per il precedente che si è introdotto) è formulata, almeno per quanto riguarda la scuola, in modo molto approssimativo che può mettere a rischio il carattere nazionale del sistema scolastico.

È necessario quindi riproporre al centro dell'attenzione i principi costituzionali in materia scolastica, verificarne l'attualità e quindi verificare la coerenza di tutta (sia del centro-sinistra che dell'attuale maggioranza) la successiva legislazione ordinaria con tali principi.

Attualità dei principi costituzionali in materia scolastica

In primo luogo ci si deve domandare, senza alcuna forma di ipocrisia, se riteniamo che i principi costituzionali in materia scolastica siano ancora validi o meno; a tale fine è pertanto opportuno esplicitare in modo chiaro e coerente tali principi.

Quale lettura dobbiamo dare a tali principi costituzionali dopo la riforma del Titolo V? La riforma del Titolo V della Costituzione come si coordina con i principi affermati nella prima parte della Costituzione?

Le innovazioni introdotte con il vasto processo di riforma avviato nella precedente legislatura sono tutti coerenti con tali principi?

Le proposte di legge all'esame del Parlamento (OO.CC. – ddl delega sull'ordinamento scolastico – ddl costituzionale sulla devolution – ruolo degli insegnanti di religione) come si rapportano ai principi costituzionali?

Ha senso oggi riaffermare il ruolo istituzionale della scuola statale oppure bisogna pensare ad un sistema di istruzione pubblica, comprensiva di scuole statali e non statali (v. L. n. 62/2000 sulla parità)? Ha senso il valore legale del titolo di studio? E quale è la sua portata? Se si ritiene, come da più parti si afferma, che i principi affermati nella Costituzione mantengono piena validità, si tratta di verificare se le innovazioni introdotte e/o in discussione sono o meno coerenti con tali principi.

La Costituzione Repubblicana attribuisce alla scuola un ruolo istituzionale primario per la democrazia nel nostro Paese; la scuola difatti ha la funzione di garantire a tutti, attraverso l'acquisizione del sapere, un effettivo diritto di cittadinanza (art. 3, 2 comma). La scuola per tutti nel nostro ordinamento costituzionale è quindi

coessenziale alla democrazia; non è quindi un servizio pubblico per la realizzazione degli interessi privati dell'utenza (studenti e famiglie), ma è una funzione dello Stato volta a realizzare anzitutto l'interesse della collettività ad una formazione di cittadini democratici e consapevoli.

Per questa ragione la Costituzione nella sua prima parte, agli artt. 33 e 34, definisce i principi fondamentali del nostro ordinamento scolastico, che configurano un vero e proprio ordinamento scolastico costituzionale.

Se la scuola ha tale funzione istituzionale, si deve anche precisare che non tutta l'attività di formazione culturale e professionale, soprattutto oggi, può essere riconducibile nell'ambito del sistema scolastico; una formazione "durante tutto l'arco della vita" non può e non deve essere realizzata soltanto dal e nel sistema scolastico; nel nostro ordinamento, fermo restando la più ampia libertà di insegnamento, una parte di tale più ampia attività formativa è istituzionalizzata e disciplinata in modo organico e codificato ed è appunto l'attività scolastica; oltre a tale specifica attività esiste una pluralità di occasioni di formazione culturale e/o professionale, molto importante, che però rimane fuori dal ruolo istituzionale della scuola (attività extrascolastica).

Anche se è necessaria un'integrazione tra tutte le forme di istruzione (scolastica, professionale o extra scolastica), pur tuttavia sotto un profilo istituzionale bisogna distinguere tra tali diverse forme di acquisizione del sapere.

I principi costituzionali affermati negli articoli 33 e 34 riguardano essenzialmente il sistema scolastico e si possono schematicamente riassumere:

a) "La Repubblica istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi"; l'istruzione scolastica, di ogni ordine e grado, è quindi affidata dalla Repubblica alle scuole statali.

b) La scuola statale prevista dalla Costituzione (la Repubblica istituisce....) non può però essere una scuola ministeriale, ma deve essere una scuola della Repubblica, cioè di tutti e quindi governata in modo da garantire il pluralismo e la libertà di insegnamento.

c) La Repubblica detta le norme generali dell'istruzione.

L'attribuzione di tale competenza alla "Repubblica" significa che per garantire un'effettiva libertà di insegnamento ed un effettivo pluralismo culturale nella scuola statale, le norme generali non possono essere espressione dagli Esecutivi e cioè dai Ministri o dagli Assessori.

d) Libertà di insegnamento, autonomia e democrazia scolastica.

La scuola statale, istituita dalla Repubblica, deve garantire la libertà di insegnamento e quindi il pluralismo culturale.

Tale esigenza è garantita dall'autonomia e dall'autogoverno della scuola nel suo complesso e, nel suo ambito, delle singole istituzioni scolastiche.

e) Diritto all'istruzione per tutti.

L'offerta di scuole statali deve essere in grado, per quantità e qualità, di soddisfare tutta la domanda sociale di istruzione scolastica.

f) Libertà di istituire scuole "senza oneri per lo stato".

Enti e privati hanno diritto di istituire scuole senza oneri per lo Stato.

La Repubblica *deve* istituire scuole statali per tutti; *in aggiunta* (e quindi non in sostituzione e/o ad integrazione della scuola statale) enti e privati possono però istituire proprie scuole in piena libertà e quindi anche scuole di tendenza.

Tutte le risorse pubbliche devono essere però destinate alle scuole statali; le scuole non statali non possono comportare oneri per lo Stato (quindi nè contributi diretti nè contributi indiretti sotto forma di buoni scuola, ecc.).

La Costituzione esclude quindi ogni forma di sussidiarietà orizzontale.

g) la parità scolastica può essere riconosciuta, ferma restando la diversa funzione delle scuole non statali e la loro "piena libertà"; parità non significa quindi fungibilità tra scuole statali che fanno parte del sistema scolastico statale e scuole non statali che sono libere.

h) Obbligo scolastico per almeno otto anni.

L'obbligo scolastico corrisponde al prevalente interesse pubblico di garantire al nostro Paese un livello di formazione culturale omogeneo per almeno 8 anni; quindi l'obbligo scolastico per la sua funzione e finalità deve avere un carattere omogeneo in tutto il territorio e realizzarsi nell'ambito del sistema scolastico.

Scuola statale o scuola pubblica

L'esigenza di una scuola che sia di tutti e per tutti e come tale pubblica ha avviato un dibattito su una alternativa tra "scuola statale e scuola pubblica"; tale discussione, presente anche in ambiente della sinistra, può essere comprensibile, ma è anche molto pericolosa; si contrappone difatti alla scuola statale (che sarebbe la scuola della gestione burocratica e centralista) la scuola pubblica, il cui carattere pubblico non deriverebbe di per sè dalla natura del soggetto pubblico, ma dalla sua attività aperta a tutti; tale contrapposizione muove però dall'erroneo presupposto di considerare il concetto di "statale" inevitabilmente come sinonimo di centralismo burocratico.

Senza dubbio, pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione e dei suoi principi autonomistici, nella realtà politica ed istituzionale il nostro Stato ha mantenuto la sua natura di Stato fortemente centralista e burocrattizzato.

Nell'immaginario collettivo si è quindi radicata la equivalenza tra "Stato" e "statalismo" e si è quindi contrapposta un'idea (peraltro molto indefinita) di "pubblico".

Ma la forma di Stato che abbiamo finora conosciuto non è quella prevista dalla Costituzione; lo Stato cui fa riferimento anche l'art. 33 della Cost. è uno Stato che riconosce e valorizza il sistema delle autonomie, non solo territoriali, ma anche funzionali, come l'autonomia scolastica.

Se è vero che il carattere pubblico della scuola non deriva di per sè dalla natura pubblica del soggetto, ma dall'essere essa stessa "pubblica" (nel senso di res pubblica) e non "ministeriale", è pur vero però che il carattere pubblico della scuola presuppone che anche il soggetto sia "pubblico"; il sistema scolastico statale, coniugato con l'autonomia e l'autogoverno, garantisce il carattere nazionale ed unitario dell'istruzione scolastica ed il suo carattere *istituzionalmente* pubblico.

Il concetto di scuola “pubblica” in alternativa a “statale”, oltre a mettere in discussione l’impianto istituzionale previsto dall’art. 33, è comunque equivoco; difatti non solo non garantisce il carattere nazionale dell’istruzione scolastica, ma, prescindendo dalla natura pubblica del soggetto, introduce il principio della sussidiarietà e quindi della fungibilità tra scuola gestita dallo Stato e scuola gestita dal privato; difatti tale concetto di “scuola pubblica” non necessariamente statale si ritrova nella legge di parità, laddove prevede (in contrasto con la Costituzione) un sistema nazionale scolastico formato da scuole statali, degli enti locali e dei privati.

Bisogna quindi mantenere fermo il carattere statale (e non ministeriale) dell’istruzione scolastica, anche sotto il profilo del soggetto che la istituisce, affermando nel contempo l’esigenza di un’effettiva autonomia ed una gestione democratica della scuola a tutti i livelli.

La riforma del titolo V della Costituzione

La riforma riguarda la ripartizione delle competenze legislative (ed amministrative) tra Stato e Regioni; in sintesi prevede:

a) una competenza esclusiva dello Stato in materia di “norme generali sull’istruzione” e di determinazione dei principi fondamentali rispetto alla competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni.

b) una legislazione concorrente sull’istruzione delle Regioni, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione professionale e della formazione professionale.

c) una legislazione esclusiva delle regioni in materia “di istruzione professionale e formazione professionale”.

d) un’esplicita salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Rimane quindi ferma (ed anzi è ribadita) la distinzione anche funzionale tra istruzione scolastica (scuole statali di ogni ordine e grado) ed istruzione e/o formazione professionale; la prima è affidata alle scuole statali, la seconda alle istituzioni regionali.

Quindi tutta l’attività scolastica è di competenza, per dettato costituzionale, dello Stato e delle scuole statali; di conseguenza l’obbligo scolastico deve necessariamente compiersi nelle istituzioni scolastiche, e non può essere affidato, nemmeno in via sperimentale, alle istituzioni preposte all’istruzione e professionale che ha un ruolo diverso dall’istruzione scolastica; nè, tanto meno, può realizzarsi nell’istruzione professionale.

La riforma del Titolo V, come si è prima rilevato, riguarda il riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni; non poteva quindi (e difatti non ha) incidere in alcun modo rispetto ai principi affermati dagli artt. 33 e 34.

La riforma del Titolo V deve essere quindi letta ed applicata nell’ambito dei principi affermati dagli artt. 33 e 34, che rimangono, dopo la riforma, confermati.

Competenze legislative dello Stato e quelle regionali.

Criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni

In astratto la distinzione tra le competenze legislative che rimangono allo Stato e quelle attribuite alle Regioni sarebbe facilmente determinabile; nella realtà pratica invece sorgono molti problemi, stante l'ambito incerto delle "norme generali nell'istruzione".

Una prima difficoltà interpretativa riguarda la distinzione tra norme generali e principi fondamentali, che spetta alla legge dello Stato definire; le norme generali dovrebbero riguardare gli aspetti ordinamentali (per esemplificare: gli ordinamenti scolastici, i contenuti essenziali dei programmi necessari per il conseguimento del titolo di studio, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, i meccanismi di selezione del personale docente e non docente, lo stato giuridico del personale docente, il sistema di valutazione nazionale, le garanzie a tutela della libertà di insegnamento, la disciplina della libertà di istituire scuole private), rispetto ai quali il rapporto con la legge regionale è un rapporto appunto di esclusione, nel senso che non dovrebbero esserci, di regola, interferenze di quest'ultima su ciò che spetta alla legge statale: tutto ciò che non rientra negli aspetti ordinamentali si deve ritenere attribuito alla competenza legislativa delle Regioni.

Si potrebbe quindi ritenere che, in materia di istruzione, almeno nelle materie che, ai sensi del D.Lgs 112 erano state trasferite alle Regioni, queste ultime sono abilitate a esercitare non più solo una potestà legislativa di tipo meramente attuativo integrativo della legislazione dello Stato (così come è previsto dal citato decreto, ma alla luce del vecchio disposto dell'art. 117, che alludeva alla possibilità che la legge dello Stato demandasse alla Regione di emanare norme per la loro attuazione), bensì una potestà legislativa più ampia che faccia salvi solo i principi fondamentali che al riguardo la legge dello Stato contiene o di quelli che in futuro vorrà introdurre.

Si deve però rilevare che purtroppo anche nella riforma attuata dalla maggioranza di centro-sinistra è stata prevista, proprio in materia scolastica, una forma "occulta" di possibile *devolution*; l'art. 116, 2 comma prevede difatti la possibile attribuzione alle Regioni (o ad alcune di esse) di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in materia, tra l'altro, di "norme generali sull'istruzione"; quindi la ripartizione delle sfere di competenza prima indicata può essere da ciascuna Regione d'intesa con lo Stato modificata; in tale modo si corre il rischio di un sistema scolastico differenziato tra le diverse regioni non solo nei contenuti, ma anche nelle competenze legislative. Ogni considerazione in merito pare superflua. Si deve solo rilevare che anche in tale ipotesi si deve però tenere conto dei principi sanciti dagli art. 33 e 34 Cost.

L'istruzione e la formazione professionale e l'istruzione professionale scolastica

Se è vero che per effetto dell'art. 33 Cost. l'istruzione scolastica è impartita nelle scuole statali, si deve ritenere che è gli Istituti professionali statali, in quanto istituzioni scolastiche, rimangono statali.

Nel contempo l'obbligo scolastico in quanto attività scolastica non può essere adempiuto nell'istruzione professionale extrascolastica, demandate alle Regioni.

Sotto questo profilo, le sperimentazioni in atto sulla base delle convenzioni con talune regioni e del ddl che prevedono l'assolvimento dell'obbligo scolastico nella formazione professionale sono tutte disposizioni che contrastano con i principi costituzionali.

L'autonomia scolastica

L'autonomia scolastica in realtà trova il suo fondamento nell'art. 33 della Cost. (la Repubblica detta norme generali ... libertà di insegnamento); l'art. 117 nella ripartizione delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni precisa che nell'esercizio delle loro competenze deve essere salvaguardata l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il principio dell'autonomia scolastica, già implicito nell'art. 33 Cost., è esplicitato nell'art. 117 con una norma di salvaguardia.

Si deve peraltro rilevare che la profonda trasformazione introdotta nel nostro ordinamento costituzionale con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario ("democrazia maggioritaria") rende indispensabile, per evitare il pericolo di una forma di "dittatura della maggioranza", l'introduzione ed il rafforzamento di tutti gli spazi di democrazia e di autonomia.

L'autonomia scolastica nel nuovo sistema di democrazia maggioritaria diventa garanzia della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale nella scuola statale; è però necessario che sia realizzata un'effettiva forma di indipendenza delle singole istituzioni scolastiche e del sistema nel suo complesso dagli esecutivi e nel contempo un'effettiva forma di ampia e decisionale partecipazione democratica.

È quindi necessario ridefinire un'effettiva autonomia scolastica che deve essere finalizzata a:

a) garantire una flessibilità del sistema scolastico nazionale che nei suoi contenuti culturali e nelle sue finalità deve però mantenere tale suo carattere.

b) garantire una indipendenza della scuola da interferenze esterne (pubblici e/o privati).

c) garantire la partecipazione attiva di tutte le componenti scolastiche al governo della scuola, ovviamente con la necessaria distinzione di ruoli e compiti.

In coerenza con tali principi si deve definire in termini concreti il principio della "salvaguardia" introdotto nel titolo V Cost.; si tratta più precisamente:

a) di definire l'oggetto della salvaguardia; quale è l'ambito del sistema scolastico che è riservato all'autonomia;

b) come si realizza tale salvaguardia;

c) se è introdotto un sistema di scuole autonome oppure un sistema scolastico autonomo con scuole autonome?

d) distinzione tra scuole autonome e scuole libere (alle quali è invece garantita "piena libertà").

In ogni caso però un'effettiva autonomia non può prescindere da un assetto democratico del governo delle istituzioni scolastiche e della scuola nel suo insieme;



bisognerà pertanto ripensare le recenti innovazioni in materia di dirigenza scolastica e di privatizzazione del rapporto di lavoro del personale; ma soprattutto sarà necessario restituire agli organi collegiali di scuola, territoriali e nazionali, un'effettiva funzione di autogoverno della scuola.

Ovviamente è impensabile proporre un tale terreno di impegno all'attuale maggioranza; è invece necessario che tutte le forze democratiche riflettano in modo "laico" su tutta questa problematica per elaborare una proposta di politica scolastica coerente con i "valori" affermati nella nostra Costituzione.