

I confini dell'autonomia regionale. L'autonomia nel settore dell'istruzione

A cura di Claudia Bianca Ceffa, borsista di PoliS-Lombardia

Luogo e data	Milano, 5 giugno 2019
Promotori	Istituto Bruno Leoni
Relatori	Anna Monia Alfieri, Gestore di scuole paritarie Erik Longo, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze Carlo Lottieri, Istituto Bruno Leoni

Sintesi

Il convegno promosso dall'Istituto Bruno Leoni è l'ultimo di un ciclo di incontri sul tema del regionalismo differenziato organizzati al fine di offrire un'occasione di approfondimento e di dibattito, in particolare sugli aspetti ritenuti più problematici di questa fase di possibile evoluzione del regionalismo italiano.

Erik Longo ha sottolineato come non si possa affrontare la questione dell'autonomia e del decentramento nella materia dell'istruzione senza evidenziare come tale diritto, fra quelli sociali, sia stato quello che più di ogni altro ha provocato un imponente contenzioso tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale. Negli ultimi vent'anni infatti, a partire dalla riforma del 2001, la Corte costituzionale ha dovuto gestire il continuo conflitto di competenza concernente il complesso mosaico disegnato in materia dalla Costituzione, ridisegnando, di fatto, lo spazio d'autonomia concesso dall'art. 117 Cost. alle Regioni.

Una delle ragioni che meglio ci possono far comprendere il motivo per cui sia così difficile affrontare la questione dell'autonomia nel settore dell'istruzione risiede nel fatto che, sin dall'origine dello Stato italiano, tale materia è stata considerata oggetto di un'amministrazione centralizzata, secondo quell'impianto ministeriale proprio dell'amministrazione fondata sul modello prefettizio francese. A causa quindi della scelta compiuta dallo Stato per un'opzione centralista nel settore della scuola, è stato sempre complesso per le Regioni, così come per le istituzioni scolastiche ed i soggetti del terzo settore riuscire a ritagliare spazi di autonomia.

La scelta da parte dello Stato di avocare a sé la gestione del diritto dovere all'istruzione rivela un orientamento culturale, prima ancora che giuridico, comprovato dal tenore della legge Casati del 1859 secondo la quale l'istruzione era identificata come un servizio, rispetto allo Stato, non solo da promuovere ma anche da impartire direttamente.

Proprio perché l'amministrazione scolastica nazionale è nata come una costruzione servente rispetto alla necessità dell'unificazione politica e culturale del Paese, ancora oggi gli istituti scolastici vengono definiti come organi tecnici dello Stato, in modo, dunque, conforme all'impostazione politico culturale che vede, ieri come oggi, nell'istruzione una funzione primaria dello Stato.

Questo paradigma in virtù del quale lo Stato non è solo organizzatore e gestore della scuola ma anche educatore rende ancora oggi difficile l'attività in questo campo delle Regioni e del terzo settore, nonostante nel 1948 la Costituzione abbia posto le premesse per un cambiamento nella direzione della differenziazione (articoli, 5, 21, 33 e 34).

Con il passaggio di funzioni amministrative realizzate tra gli anni 70 e 90 del secolo scorso, l'istruzione è entrata negli aspetti che qualificano gli enti regionali, dando luogo ad una legislazione regionale molto avanzata, in particolare sul versante del sostegno alla scuola paritaria.

La riforma della Costituzione nel 2001 non ha però portato ad un completamento coerente del disegno pianificato dal legislatore nazionale, in particolare con le leggi Bassanini, di territorializzazione dell'istruzione in quanto servizio che in parte poteva essere gestito anche a livello locale.

Il complesso puzzle di competenze emerso dalla riscrittura dell'art. 117 della Cost. ha condotto ad un contenzioso tra Stato e Regioni nell'ambito del quale la Corte costituzionale, dapprima, si è mostrata filo regionalista, cercando di ampliare il più possibile il campo di intervento regionale, per poi in un secondo momento imprimere un'opposta tendenza al pendolo del regionalismo italiano.

Anna Monia Alfieri ha ricordato la figura di Piero Calamandrei ed in particolare l'importanza assegnata nel suo pensiero alla scuola, fautrice del possibile cambiamento dei sudditi in veri e propri cittadini. Se è vero che la necessità per lo Stato a metà dell'800 di avocare a sé l'istruzione è stata dettata dalla necessità di combattere l'analfabetismo e garantire un mezzo di consolidamento dell'identità nazionale, è altrettanto vero che la tendenza centralizzatrice ha nel tempo mortificato le possibilità di evoluzione del settore secondo i criteri della meritocrazia, del pluralismo e della libertà di scelta educativa. Dopo centocinquanta anni il sistema di istruzione italiano, pur in costanza di tale impronta centralista, ha sviluppato una propria

differenziazione, certificata dai risultati Ocse-Pisa che mostrano un divario importante sui rendimenti scolastici tra regioni del Sud e Nord Italia.

Le difficoltà intorno ai discorsi sull'autonomia si legano prettamente alla complessità del passaggio da un'impostazione che vede lo Stato gestore ad una che lo vede solo garante del livello del servizio reso sul territorio nazionale.

Tale cambio di paradigma concettuale sarebbe costituzionalmente incoraggiato dal portato dell'art. 33 Cost secondo cui è compito non dello Stato bensì della Repubblica istituire scuole con la conseguente necessità che partecipino a tale processo anche ulteriori enti territoriali e privati in ossequio al principio di sussidiarietà tanto verticale che orizzontale.

Per accettare l'autonomia differenziata nella materia dell'istruzione, dunque, non si deve solo metabolizzare, applicandolo, il concetto di sussidiarietà ma si deve accettare anche il confronto con i dati che fotografano la scuola statale come una realtà caratterizzata dalla mancanza di 50mila docenti di sostegno, di 1800 dirigenti scolastici e di 48mila docenti.

Elementi di interesse

Dalla discussione è emerso come la questione dell'autonomia differenziata nel settore dell'istruzione costituisca un tema che, per essere adeguatamente affrontato, deve anzitutto confrontarsi con il consolidato paradigma culturale che, dall'unità d'Italia ad oggi, vede nello Stato il solo gestore dell'impianto scolastico nazionale. Solo superando, infatti, tale schema e aprendo la scuola all'attuazione del principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, l'istruzione può essere valorizzata nella sua esatta dimensione costituzionale nell'ambito della quale è la Repubblica la reale destinataria dell'obbligo di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi.