

VERSO IL REFERENDUM/10

Con la riforma ci rimette anche la scuola

POLITICA

27_10_2016



Con l'intervento dell'avv. Daniela Bianchini prosegue la collaborazione del Centro studi Livatino (www.centrostudilivatino.it) tesa a illustrare i passaggi più significativi della riforma costituzionale e a sottolinearne i profili problematici, allo scopo di avvicinarsi alla scadenza del voto referendario avendo consapevolezza dei contenuti delle modifiche, e lasciando da parte gli slogan. Gli interventi sono pubblicati ogni lunedì e giovedì. Quello che compare oggi si inserisce negli approfondimenti del rapporto fra Stato e regioni, toccando il tema cruciale dell'istruzione.

Il disegno di legge di riforma costituzionale prevede il superamento della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, nel più generale obiettivo di ridurre alle Regioni a statuto ordinario spazi di competenza legislativa, a favore della competenza esclusiva dello Stato. Nel testo di riforma non si parla di competenza esclusiva delle Regioni, alle quali, venuta meno la legislazione concorrente, spetterebbe una potestà legislativa residuale, suscettibile di ulteriori e non ben precisabili compressioni da parte dell'Esecutivo, in forza della clausola di supremazia (su cui cf. [l'intervento di Francesco Farri](#)). Vari sarebbero i settori interessati da questo mutato riparto di competenze. Fra di essi anche quello dell'istruzione, almeno sotto il profilo terminologico, posto che risulta difficile fare previsioni su quelli che potrebbero essere i concreti effetti della riforma, a causa della incerta interpretazione di alcuni termini.

Nel testo attuale, per quanto qui di interesse, alla legislazione esclusiva dello Stato è attribuita la materia delle norme generali sull'istruzione, alla legislazione concorrente quella dell'istruzione e della ricerca scientifica e tecnologica, facendo salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con il limite per le Regioni dell'osservanza dei principi fondamentali determinati esclusivamente dalla legislazione dello Stato. Alle Regioni spetta la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, fra cui vi rientra l'istruzione e la formazione professionale.

Nel testo di riforma, alla lettera n) il riferimento alle norme generali sull'istruzione viene sostituito dalla più ampia locuzione disposizioni generali e comuni sull'istruzione, e fra le materie di esclusiva competenza statale sono elencate l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, nonché ulteriori materie ricomprese sotto la lettera o) che oltre alla originaria previdenza sociale, attribuisce allo Stato anche altre materie, fra cui le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale. Viene

attribuita alle Regioni potestà legislativa in materia di organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale e, facendo salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario, ferme restando quelle non ben definibili limitazioni previste dalla clausola di supremazia, per cui anche in queste materie, qualora passasse la riforma, lo Stato avrebbe la possibilità di intervenire per ragioni di tutela dell'unità giuridica o economica e per ragioni di tutela dell'interesse nazionale. In pratica lo Stato, in virtù di questa clausola, che non a caso è stata denominata "vampiro", potrà invadere, senza limiti, i già esigui spazi regionali.

Secondo i sostenitori della riforma, da questo nuovo riparto di competenze, da cui le Regioni dovrebbero addirittura ricavare maggiori possibilità di intervento, il settore dell'istruzione trarrebbe vantaggi, sia sotto il profilo di una più razionale gestione dell'istruzione e formazione professionale, sia sotto il profilo dell'autonomia scolastica. Le cose stanno davvero in questi termini?

Dal confronto fra il testo attuale e quello riformato, non si trovano differenze che vadano in tal senso. Se si considera, ad esempio, la competenza sui servizi scolastici, non vi è nessun cambiamento significativo: già la Corte costituzionale, nel 2005, aveva chiarito l'ambito di appartenenza regionale di questa materia, come per il diritto allo studio, indicando invece l'offerta formativa e la didattica come sfere di competenza statale. Quali sarebbero, dunque, le maggiori possibilità di intervento delle Regioni?

Dall'analisi delle materie di competenza regionale, emerge piuttosto un dato di senso contrario: quelle che vengono elencate si riferiscono tutte ad ambiti di competenza statale. Vale a dire che se passasse la riforma le Regioni si troverebbero ad avere soltanto meri poteri di attuazione della legislazione statale. Senza considerare, poi, gli ulteriori vincoli di natura economica, posto che il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sarebbero materie di legislazione esclusiva statale. Un vistoso accentramento, dunque, che svisceri il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, a scapito del pluralismo e della valorizzazione del territorio, anche in una materia, quale quella dell'istruzione, che impone, al contrario, un coordinamento fra le varie istituzioni che tenga conto delle diverse condizioni geografiche, ambientali, culturali e sociali. Il modello di istruzione omogenea e uniforme, connesso a una gestione centralizzata, non può portare buoni frutti, come insegnano le esperienze passate.

Mentre la Nazione avrebbe bisogno di un maggiore coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, di interventi coraggiosi e determinati contro gli

amministratori corrotti, contro gli sprechi, e contro le cattive gestioni, la riforma propone un modello di Stato che mette da parte la sussidiarietà. L'idea di fondo è quella, pericolosa per la libertà e la democrazia, secondo cui una società per essere più giusta ed equilibrata debba liberarsi dei corpi intermedi, delle autonomie locali, delle Provincie e delle Regioni, quasi che questi fossero fardelli di cui disfarsi al più presto. Al contrario, invece, un maggiore coinvolgimento delle Regioni nell'organizzazione del sistema scolastico potrebbe favorire l'integrazione fra le politiche del lavoro, della formazione e del diritto allo studio. Le carenze che si registrano nel sistema scolastico non sono dovute tanto alla mancanza di soldi, quando piuttosto alla cattiva gestione delle risorse umane ed economiche.

Per quanto riguarda poi l'istruzione e formazione professionale, attualmente di competenza esclusiva regionale, la riforma prevede la competenza esclusiva statale in ordine alle relative disposizioni generali e comuni, e la competenza regionale limitatamente all'ambito della formazione professionale. Anche in questo caso, quale sia il concreto ambito di azione delle Regioni non è chiaro, così come non sono chiari i contenuti dei termini istruzione e formazione professionale, da una parte, e formazione professionale dall'altra. La questione non è di poco conto perché se nel primo termine, come sembrerebbe essere plausibile, venisse ricompreso tutto il settore dell'istruzione professionalizzante destinata ai soggetti in età formativa, e quindi anche l'istruzione e formazione tecnica superiore e l'istruzione tecnica superiore, di fatto significherebbe ridurre in maniera considerevole la competenza delle Regioni, alle quali in concreto, resterebbe la sola competenza sulla formazione continua a distanza rivolta agli adulti. Come è noto, l'istruzione e la formazione professionale esige da tempo un intervento di riordino. Tuttavia, anche in questo caso, la strada individuata nel disegno di riforma non sembra andare nella direzione di una effettiva razionalizzazione.

I sostenitori della riforma sostengono infine che vi sarebbe un rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, è singolare che detta autonomia, nel testo vigente, sia indicata come limite sia per lo Stato che per le Regioni, mentre nel testo di modifica venga espressamente indicata quale limite soltanto per l'esercizio della potestà legislativa regionale. Si tratta forse di una dimenticanza? Forse, ma se la si considera assieme al contenuto incerto delle disposizioni generali e comuni sull'istruzione, c'è poco da stare tranquilli anche sul fronte dell'autonomia scolastica, che invece andrebbe valorizzata, favorendo il radicamento delle scuole sul territorio.

*** *Avvocato, Centro Studi Livatino***