

La scuola tra Stato, Regioni, Enti Locali

L'Europa attraversa oggi una fase di transizione da vecchie forme di Stato e di Governo a un nuovo assetto istituzionale dai contorni non definiti. Si tratta di un processo di trasformazione certamente non lineare nel quale ritornano modelli vecchi di aggregazione territoriale che vanno rivisitati alla luce delle nuove esigenze, delle nuove tecniche di comunicazione e informazione, del diverso modo di produrre e di lavorare condizionato dalla globalizzazione del mercato, dalla circolazione delle idee e delle persone, dalla presenza di una migrazione epocale delle aree povere del mondo verso quelle ricche. L'interagire di questi complessi fattori trasforma società una volta omogenee in società multietniche e multireligiose.

Nella nuova situazione, caratterizzata da una estrema mobilità delle popolazioni sul territorio, non è più possibile pensare a strutture decentrate di autogoverno che rappresentino delle *enclaves* omogenee dal punto di vista religioso, linguistico o etnico, ma piuttosto è necessario mettere a punto politiche capaci di regolare la convivenza, la coesistenza delle diversità, costruendo una struttura sociale e istituzionale che consenta di evitare la dissoluzione su base territoriale degli Stati nazionali esistenti, soprattutto quando esigenze economiche impongono il mantenimento di una gestione unitaria del territorio inteso come sistema produttivo integrato. La dissoluzione delle attuali aggregazioni statali, la loro frantumazione in macro-regioni e il contemporaneo crescere dei poteri degli enti locali non può essere traumatico, poiché rischia di scatenare conflitti regionali molto intensi, ma deve seguire la strada di una graduale e pacifica trasformazione delle strutture di governo del territorio. Le esperienze acquisite in materia di ingegneria istituzionale da Stati quali i Paesi Bassi e il Belgio possono e debbono essere «socializzate», divenendo patrimonio comune al quale ispirarsi per contrastare sia le spinte centrifughe che quelle centripete e costruire le future istituzioni europee. Mediante tali sistemi le differenze religiose delle popolazioni, come quelle linguistiche o etniche, vengono incanalate in un alveo istituzionale che consente di conservare l'identità e la rappresentanza delle diverse componenti, senza giungere alla frammentazione territoriale. Le divisioni rimangono in un ambito sociale, come una delle componenti di quella conflittualità permanente del sistema politico e del tessuto democratico che, lungi dall'essere elemento negativo, in quanto votato alla produzione di forze centrifughe della compagine sociale e istituzionale, diventano elemento positivo che testimonia della vivacità e del rinnovamento «dialettico» del sistema politico. Se in passato la condivisione della stessa lingua concorreva a definire i caratteri di una identità culturale e linguistica, oggi si assiste al ridursi delle barriere linguistiche a causa dell'affermarsi dell'inglese come lingua «universale»; certamente ciò facilita l'inserimento delle persone in un territorio diverso da quello di origine, ma sminuisce il ruolo del fattore linguistico come elemento di appartenenza e identità, spostando su altri terreni, quale quello dell'appartenenza religiosa, la ricerca delle «radici» e di una propria identità culturale.

Lo smarrimento e l'incertezza prodotti dal cambiamento in atto fanno emergere, come in passato, spinte apparentemente contrastanti, tanto che, alla nascita di nuove aggregazioni politico-istituzionali

– come l’Unione Europea – che superano la dimensione nazionale, si accompagnano la crescita del regionalismo, la ricerca d’identità strettamente ancorata al territorio su basi linguistiche, etniche, religiose. Queste esigenze si traducono inevitabilmente nel bisogno di formule politico-istituzionali in grado di sorreggere e governare rapporti politici, economici, sociali e giuridici ormai mutati. Da qui la crescita delle spinte federalistiche o almeno di un regionalismo forte, che sempre più si affermano in Europa come strumento per rispondere a bisogni apparentemente inconciliabili di politiche unitarie e centralizzazione dei centri decisionali da una parte e di valorizzazione delle autonomie e delle istituzioni più piccole, decentrate sul territorio, dall’altra.

Questo nuovo modello istituzionale non è incompatibile con le esigenze di una moderna economia e con le necessità di crescita dei profitti nella misura in cui non produce artificiose chiusure dei mercati e viene temperato da un cosmopolitismo stimolato dalla rete di comunicazione che assume ormai una dimensione globale, attraverso il ricorso a strumenti telematici, televisivi, sistemi di comunicazione estremamente veloci, con la caduta sia pur graduale delle barriere linguistiche. C’è perciò bisogno di un «federalismo o regionalismo compatibile o consociato», possibilmente «solidale», dove le differenze vengano esaltate e tutelate in un quadro di rapporti non conflittuali. Il nuovo modello di relazioni sociali e politiche ha anzi bisogno per affermarsi di regole certe e definite che consentano, all’interno di aree linguisticamente, etnicamente o religiosamente omogenee, la convivenza delle diversità, l’esistenza di consistenti minoranze istituzionalizzate. Da qui il nuovo ruolo delle istituzioni politiche decentrate che esercitano nei fatti e concretamente la gestione degli interessi sul territorio; da qui la necessità di ridefinire i poteri delle istituzioni in sede locale, dei mutamenti dei sistemi giuridici in relazione al necessario supporto che sono chiamati a dare all’esplicarsi e vivere delle popolazioni secondo caratteri distintivi propri. Assume così una importanza strategica la struttura e la funzione del sistema formativo, sia che si voglia accelerare il processo di globalizzazione, sia che si persegua l’obiettivo di ricomporre gli interessi sociali sul territorio, di conservarne e trasmetterne la cultura e i valori.

L’istruzione e la formazione non sono dunque più solo un diritto della persona in funzione di dare concreta attuazione al diritto di cittadinanza, un mezzo di emancipazione e di partecipazione alla gestione delle istituzioni politiche, ma un settore di investimento e di profitto; l’istruzione e la formazione sono al tempo stesso uno degli strumenti per costruire una identità che non c’è, per trasmettere valori, per creare unità e coesione: sono uno strumento per «creare il popolo». È perciò che per coloro che perseguono questo progetto di trasformazione, lo alimentano e lo fanno crescere, la scuola non può più essere gestita in regime di monopolio amministrativo. Il prodotto che si richiede non ha più carattere unitario, ma va differenziato in rapporto alla richiesta di mercato, deve avere contenuti rapportabili alla domanda dei diversi soggetti che operano sul territorio e va quindi gestito sulla base delle leggi di mercato in regime di concorrenza, deve rispondere alle richieste di identità che provengono dai micro-sistemi istituzionali, regionali e locali, dalle società intermedie.

Questo passaggio ad una diversa gestione dell’istruzione è facilitato mediante l’abbandono a livello concettuale della categoria del «servizio pubblico» per passare a quella del «servizio universale» che si caratterizza per il ricorso al mercato al fine di reperire i soggetti in grado di assumersi la gestione

del servizio e consiste in un servizio minimo, di qualità definita, a un prezzo accessibile per tutti fornito dai pubblici poteri anche mediante il ricorso a privati gestori del servizio, ad «agenzie formative» che operano sul mercato rispetto alle quali lo Stato fisserà esclusivamente le regole generali alle quali esse devono attenersi per erogare il servizio, spostando la sua attività dalla gestione in regime di monopolio amministrativo al controllo dei risultati. Le confessioni religiose, in quanto portatrici di propri valori, di un proprio messaggio culturale ed etico, in quanto strumento di identità di gruppi o formazioni sociali, costituiscono nel nuovo contesto economico «agenzie formative» naturali con le quali le strutture pubbliche sono portate a porsi in relazione per garantire l'erogazione di servizi e specialmente quello dell'istruzione e della formazione.

Il processo in atto di ridefinizione del quadro istituzionale, se si caratterizza per la segnalata espansione dei poteri locali sia a livello progettuale – federalismo o regionalismo accentuato – che di riforma costituzionale, non può realizzarsi esclusivamente per effetto di una trattativa sul piano politico, ma dà vita necessariamente a uno scontro aspro che utilizza la forzatura costante degli attuali poteri e dei limiti alla potestà regionale per creare nel lungo periodo le condizioni di una trattativa su livelli più «avanzati», una volta che si siano dati ormai per acquisiti nuovi ambiti di competenza per materia degli enti territoriali rispetto alla struttura centrale dello Stato. L'ampiezza del fenomeno, il suo radicamento nelle cause strutturali delle trasformazioni istituzionali in atto è tale da non poter essere fermato da isolate norme che suonano come mere affermazioni di principio forse condivisibili, ma prive di effetto.

Oggi la riforma costituzionale introdotta forzatamente alla fine della passata legislatura vorrebbe «coprire» il processo di trasformazione, ripristinando un rapporto coerente tra la legislazione ordinaria vigente e il rispetto della Carta, fornendo a un'ampia produzione legislativa una copertura costituzionale che non ha, poiché è nata per rispondere ad esigenze tra loro molto diverse, che poco hanno a che fare con un riassetto funzionale e efficientistico del quadro istituzionale.

Tuttavia, per comprendere gli effetti che le modifiche introdotte avranno e in larga parte hanno già avuto, appare utile ricostruire il quadro normativo almeno relativamente a una materia, quella scolastica, che per le ragioni su esposte assume un ruolo strategico nel processo di trasformazione istituzionale in atto e rispetto alla quale le Regioni tendono ad acquisire una piena competenza, erodendo con diverse strategie i poteri dello Stato centrale, approfittando tra l'altro della necessità di riscrivere gli Statuti dopo l'approvazione delle modifiche al capo V della Costituzione.

È questa una strategia che viene da lontano poiché proprio rispetto a questo settore le Regioni hanno adottato scelte e strategie legislative che si sono sviluppate nel tempo secondo un disegno coerente e che sembrano differenziare alcune Regioni dalle altre; e tuttavia, se guardiamo il risultato ultimo, queste strade, apparentemente diverse, tendono a conseguire un unico risultato: espandere i poteri regionali rivendicando la potestà legislativa nella materia.

In tal senso le scelte di numerose regioni prefigurano e anticipano l'ampliamento delle competenze consentito dalle recenti modifiche del capo V della Costituzione ed aprono la strada a ulteriori interventi del Governo.

Così la Regione Toscana ha adottato la via amministrativa per la realizzazione del servizio integrato pubblico-privato rendendo estremamente difficile la tutela per via giurisdizionale, mentre la legislazione della Regione Piemonte si caratterizza per il tentativo della realizzazione forzata di un servizio integrato pubblico-privato mediante convenzioni obbligatorie, consentendo ai privati di chiedere la stipula di un rapporto convenzionale indipendentemente dalla posizione dei comuni nel quale il servizio viene erogato.

La legislazione della Regione Veneto invece assegna compiti differenziati alla Regione e agli Enti locali relativamente all'attribuzione di buoni scuola e finanziamento delle scuole private, mentre la Regione Lombardia ha utilizzato la strada della contrapposizione frontale per l'introduzione della «parità» istituendo i buoni scuola finanziati sul bilancio della Regione ed erogati con norme che di fatto escludono dall'accesso gran parte degli studenti della scuola pubblica.

La legislazione della Regione Emilia-Romagna attraverso l'effetto di risonanza di norme autoriprodotte in un confronto-scontro con l'opposizione proveniente dalla società civile ha addirittura condizionato attraverso la propria legislazione quella nazionale facendo da battistrada all'adozione della L. 62/2000.

Rafforzando il processo di privatizzazione del sistema scolastico e privilegiando la costituzione di scuole particolari questa legislazione si rivela un potente strumento contro l'integrazione multiculturale e multi-etnica in quanto spinge ogni gruppo confessionale e/o culturale a costituire proprie scuole, alimentando e perpetuando la separazione etnica, linguistica e religiosa: così rinnega il valore universale della laicità della scuola, della tolleranza, della libertà.

Giovanni Cimbalò