

Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione di Franco De Anna

Pulizia semantica e (cattiva) pedagogia della politica

Ci siamo abituati, e avvalliamo tale abitudine nel nostro dibattito politico, ad unificare sotto la categoria del cosiddetto “federalismo” obiettivi e processi assai diversi che una “buona cultura politica” dovrebbe considerare, proporre, perseguire fondandoli su una rigorosa distinzione di significati. Sono invece accomunati elementi come il decentramento, la deconcentrazione del potere, politico e amministrativo, la diversa distribuzione di competenze, la distinzione tra tecnostrutture della programmazione territoriale e presidi politici (vedi Province).

Basterebbe anche un superficiale confronto internazionale sulle diverse modalità con le quali quasi ovunque in questi decenni sono stati riorganizzati i poteri pubblici per comprendere la spropositata enfasi con la quale i medesimi obiettivi si pongano oggi in Italia sotto una etichetta che, proprio per essere enfatica e tecnicamente scorretta, rappresenta la sostanziale premessa per rallentare, drammatizzare, mandare “fuori bersaglio” le politiche di riforma amministrativa e istituzionale. In attesa che una “buona cultura politica” compia la sua opera pedagogica, prendiamo a riferimento il Titolo V della Costituzione, riformato nel 2001 e sul quale il popolo si è espresso, per indicare quali dei suoi contenuti hanno, in fase di auspicabile attuazione, riflesso sulla politica scolastica e sulle sue determinazioni fondamentali.

Titolo V e “federalismo scolastico”.

Negli articoli dal 117 al 120 sono contenute diverse affermazioni che riguardano il sistema di istruzione.

Le elenco per comodità senza citare puntualmente gli articoli stessi e per quanto di riferimento specifico al sistema di istruzione

1. La legislazione esclusiva dello Stato riguarda
 - a. Le norme e i principi generali sull’istruzione
 - b. I Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale
2. La legislazione concorrente Stato- Regioni riguarda l’istruzione, fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche
3. Nelle materie di legislazione concorrente la potestà legislativa spetta alle Regioni salvo che per la determinazione dei principi fondamentali.
4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale (sussidiarietà “orizzontale”)
5. I Comuni, le Province, Le Città Metropolitane, le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa con condizioni
 - a. Coordinamento con la politica finanziaria e fiscale generale
 - b. Costituzione di un fondo perequativo nazionale senza vincolo di destinazione
 - c. L’autonomia finanziaria deve consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite
 - d. Possono ricorrere all’indebitamento solo per spese di investimento (e lo Stato non garantisce)
6. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni per garantire i LEP (Oltre alle calamità naturali o al non rispetto di trattati internazionali)

Come si vede potremmo intitolare l'intero capitolo politico enfaticamente dedicato al "federalismo" semplicemente sostituendo il termine con "attuazione della Costituzione", forse con un effetto "pedagogico" non trascurabile.

Le norme "generali" e i "principi fondamentali" in campo istruzione

La prima competenza essenziale attribuita allo Stato pone un fondamentale quesito "politico" sulla produzione legislativa e sui comportamenti del legislatore. La Corte Costituzionale ha indicato in tali competenze dello Stato il "limite invalicabile" posto alla legislazione regionale; e viceversa la necessità che nell'esercitare tale competenza il legislatore si trattienga dalla "intensità" normativa tale da pregiudicare l'esercizio delle competenze regionali. L'invito alla collaborazione e alla *governance* accompagna tale parere della suprema Corte.

Una buona e rispettosa produzione legislativa sulla scuola dovrebbe quindi esplorare coerentemente il seguente itinerario istituzionale

- ✓ Legge generale e di principi generali
- ✓ Legislazione derivata di prima e specifica applicazione di tali principi
- ✓ Produzione regolamentare (delegificata) per l'attuazione concreta.

Il rispetto di tale "itinerario istituzionale" non è vincolo procedurale, ma è la condizione per la quale la legislazione su un segmento istituzionale fondamentale si apra al confronto con la "volontà popolare", con la capacità della politica di promuovere "mobilitazione e partecipazione sociale", con la funzione "pedagogica" della politica, con la "mediazione e responsabilità politica" delle assemblee legislative.

Sono almeno due legislature che si procede in un percorso quasi inverso: innovazioni anche di principio e di ordinamento introdotte con leggi finanziarie o con decreti legge (ovviamente convertiti, ma con un itinerario che, data la materia, è istituzionalmente improprio); uso disinvolto dello strumento regolamentare (delegificato) per introdurre mutamenti fondamentali.

L'ultima produzione legislativa che abbia rispettato (anche se non del tutto, almeno nel suo impianto) tale itinerario istituzionale fu la Legge 53/2003 (Moratti). Qualunque giudizio si possa dare sulle sue scelte.

Lo stesso centrosinistra ha introdotto l'obbligo scolastico a 16 anni (innovazione di portata ordinamentale fondamentale) con legge Finanziaria. Certo corredata da legge applicativa successiva, ma certo fuori da quel percorso istituzionale e dei suoi significati.

L'effetto non secondario è che l'obbligo scolastico si aggiri "come un fantasma" negli ordinamenti della secondaria superiore.

Taccio della produzione legislativa di questa legislatura.

Il richiamo non è, ripeto, di carattere procedurale. Occorrerebbe scongiurare come "premessa di valore" nella individuazione di una politica scolastica assennata, ogni riedizione possibile della "politica del cacciavite". Lo slogan ha avuto indubbio successo mediatico per il suo realismo. Ma segnala il limite di asfissia della nostra politica per l'istruzione negli anni trascorsi.

La determinazione dei LEP: dai diritti fondamentali alla politica di spesa

La competenza esclusiva assegnata allo Stato nella determinazione dei LEP è fondata ovviamente sul fatto che essi corrispondono a prestazioni relative ai fondamentali diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale. Attraverso di tale definizione lo Stato si impegna con i cittadini a realizzare condizioni essenziali di eguaglianza.

Ma per altro verso, trattandosi non solo di “nomenclatura di diritti” ma di “prestazioni pubbliche”, la questione investe le risorse finanziarie da dedicare a ciò (spesa e investimenti) e dunque il Titolo V dà compiutezza costituzionale ad un riferimento più articolato.

In particolare

- I processi di riforma della Pubblica Amministrazione (articolazione delle titolarità legislative e amministrative);
- L'applicazione operativa del principio di sussidiarietà;
- Il governo della spesa pubblica;
- La definizione di un quadro di “valori” al quale riferire i processi di valutazione;

Nella scuola tali definizioni sono sostanzialmente “primordiali”. A partire dalla Legge Moratti si esprimono in sostanza nei “monte ore” annui cui gli studenti hanno diritto (a prescindere quindi dal contenuto “effettivo”).

Dunque non si tratta di “prestazioni” ma semplicemente di “nomenclatura” o di descrizione di contenitori temporali.

Il compito (costituzionale) è interamente da assolvere. E si tratta di un compito tecnico e politico insieme, che coinvolge ricerca e decisione politica e normativa.

La Corte Costituzionale (sentenza 282/2002) ha chiarito che, pur essendo tale definizione compito esclusivo dello Stato, gli interventi nel merito *“non possono nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, ma devono prevedere gli indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite”*.

Dunque si tratta

- di un processo politico e tecnico insieme e che deve essere supportato dalle evidenze della ricerca
- di un processo che, per tale ragione, non è compiuto una volta per tutte ma soggetto a permanente “manutenzione”
- di definire quali sono, nel sistema di istruzione, i soggetti che possono affiancare il decisore politico con il supporto tecnico scientifico che la stessa Corte prevede (si veda la problematica dei due “enti” di ricerca educativa esistenti: INVALSI e ANSAS e la si confronti con quelli operanti nel sistema sanitario dall'Istituto Superiore di Sanità alla Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali).
- di come rendere organica la rilevazione delle “evidenze sperimentali acquisite” attraverso la raccolta sistematica del know how raccolto “sul campo”.

Il quadro successivo mostra una ipotesi, puramente metodologica, per impostare la questione della “definizione delle prestazioni”.

Nel servizio “istruzione” sono state individuate “Macroaree di servizio” per ciascuna delle quali occorre elencare la declaratoria delle prestazioni relative, i titolari di esse, il contenuto “tecnico”, gli “standard operativi” (quelli cangianti con lo stato della ricerca e delle evidenze scientifiche), e infine il “costo standard per prestazione” desunto dalle celle precedenti.

Riempire la “matrice” è impresa di non banale portata; ma è ricerca; dunque si tratta di un processo che si alimenta e si nutre delle acquisizioni successive, anche a partire da definizioni parziali o insufficienti. Importante è, evidentemente, mettere all’opera le risorse culturali necessarie, ma ancora più importante è la direzione che si assume e la costanza con la quale seguirla. In allegato una ipotesi di “matrice complessa” che espande quella di “impostazione” presentata.

Alcune considerazioni di corollario

1. Insegnamenti e apprendimento degli studenti costituiscono il “cuore” dei LEP, e dunque si pone il problema dei risultati raggiunti e degli standard possibili. Ma non sono i servizi esclusivi. Le correlazioni disponibili tra livelli di apprendimento ed i fattori che lo promuovono, dimostrano che sui primi hanno influenza elementi di contesto non solo socio economico ma anche (o soprattutto?) di carattere organizzativo del sistema locale, della singola scuola ecc... Dunque la definizione dei LEP va oltre la dimensione essenziale apprendimento-insegnamento
2. La definizione di “standard di costo” per prestazione non deve essere identificata tout court come “standard di spesa pubblica”. La fruizione del “diritto all’istruzione” non è (art.34 Cost) generalmente legata alla gratuità, ma solo per l’istruzione dell’obbligo. Nella definizione dei costi standard per prestazione è, dunque, correlabile una politica delle “tariffe pubbliche”, a sua volta differenziata per “risultati raggiunti” (i capaci e meritevoli) e per esigenze di redistribuzione delle opportunità (anche se privi di mezzi). Nei costi standard risiede anche la misura della possibilità della collettività di farsi complessivamente carico dell’onere rappresentato dal diritto di tutti all’istruzione.
3. Nella scuola, a differenza p.es. della sanità, è problematico il reperimento di “protocolli standard”; ma questo è il terreno della raccolta sul campo delle “evidenze sperimentali”, dell’impegno nella rilevazione, nella misura, della valutazione che rappresentano storici punti deboli del nostro sistema di istruzione.

Macroaree di servizio	Nomenclatura singole prestazioni	Titolari	Attività per prestazione	Misura delle prestazioni	Protocolli Standard	Costi standard per LEP
Impianti fissi						
Accesso al servizio						
Accoglienza e inserimento						
Organizzazione dei servizi all’utenza						
Insegnamento e apprendimento						
Documentazione esiti formativi						
Raccordo intersistemico						