Federalismo e riforma della scuola

Francesco Forti 25-07-2001

Senza pretesa alcuna di essere esaustivo, vorrei esaminare alcuni temi legati al federalismo scolastico, ovvero al futuro assetto delle scuola in un eventuale contesto federale. Non intendo convincere alcuno che il federalismo sia una panacea che risolve i mali del mondo; anzi preferisco apertamente illustrare i temi anche scottanti sul tavolo e rendere i lettori consapevoli dei pro e dei contro che il federalismo comporta, non certo inferiori ai pro e contro delle soluzioni intermedie (regionalismo, devolution) e della eventualità, sempre possibile nel nostro Paese, che tutto cambi in teoria e nulla cambi in pratica.

1. Einaudi e Cicerone

L'articolo "Stato politico, stato amministrativo, federalismo" di Giovanni Cominelli, apparso sulle colonne di Fuoriregistro delinea un quadro di riferimento storico-politico ed individua come prospettiva la creazione di una moderna democrazia liberale. Volendo affrontare il tema di una riforma della scuola che vada in quella direzione, è quasi un obbligo considerare la breve rilettura di un pezzo di Luigi Einaudi, in cui affronta le differenza tra lo stato giacobino centralizzato e quello federale. Mentre scriveva queste righe, negli ultimi anni del secondo conflitto mondiale, Luigi Einaudi era esule in Svizzera ed aveva sostanzialmente iniziato ad apprezzare le caratteristiche di autogoverno locale del paese che lo ospitava. E non è caso che per illustrare i guasti dello stato centralizzato e giacobino Einaudi scelga proprio il tema della scuola e della sua autonomia: "Come quel ministro francese, guardando l'orologio, diceva: a quest'ora, nella terza classe di tutti i licei di Francia, i professori spiegano la tal pagina di Cicerone; così si può dire di tutti gli ordini di scuole italiane. Pubbliche o private, elementari o medie od universitarie, tutto dipende da Roma: ordinamento, orari, tasse, nomine degli insegnanti, degli impiegati di segreteria, dei portieri e dei bidelli, ammissioni degli studenti, libri di testo, ordine degli esami, materie insegnate. I fascisti concessero per scherno l'autonomia alle università; ma era logico che nel sistema accentrato le università fossero, come subito ridiventarono, una branca ordinaria dell'amministrazione pubblica; ed era logico che prima del 1922 i deputati elevassero querele contro quelle che essi imprudentemente chiamarono le camorre dei professori di università, i quali erano riusciti, in mezzo secolo di sforzi perseveranti e di costumi anti-accentratori a poco a poco originati dal loro spirito di corpo, a togliere ai ministri ogni potere di scegliere e di trasferire gli insegnanti universitari e quindi ogni possibilità ai deputati di raccomandare e promuovere intriganti politici a cattedre."

2. Il guado. Verso dove?

Oggi la situazione non è più esattamente così; lo è ancora in troppi casi ma in altri vi è maggiore autonomia. Manca tuttavia una vera autonomia economica e manca soprattutto il federalismo, senza il quale non è possibile pensare di spezzare i forti vincoli dello stato centrale, così ben descritti da Einaudi. Per descrivere la situazione attuale potremmo dire che siamo quasi in mezzo al guado: una posizione non facile, forse anche pericolosa, caratterizzata da continui strepiti sulle rive e da continui ripensamenti e dubbi da parte di chi si trova in mezzo. Soprattutto non è chiaro come traghettare la scuola verso una cosa, il federalismo, che ancora non c'è o che si intravede come progetto dimezzato, cantiere aperto. Più che guadare un fiume sarebbe come affrontare una traversata in mare aperto, senza la sicurezza di un approdo sicuro. Senza una riforma federalista della Costituzione le attuali regioni sarebbero ancora espressioni dello stato centrale e della sua tutela, isolotti in navigazione libera. La devolution quindi non sarebbe federalismo ma solo maggiore decentramento ed autonomia senza regole; secondo alcuni, e non a torto, dalla padella alla brace. Luigi Einaudi, il nostro primo presidente della Repubblica, nello stesso testo già riportato, illustra questa differenza: "Si potrà discutere sui compiti da attribuire a questo o quell'altro ente sovrano; ed adopero a bella posta la parola sovranità e non autonomia, ad indicare che non solo nel campo internazionale, con la creazione di vincoli federativi, ma anche nel campo nazionale, con la creazione di corpi locali vivi di vita propria originaria non derivata dall'alto, urge distruggere l'idea funesta della sovranità assoluta dello stato. Non temasi dalla distruzione alcun danno per l'unità nazionale". Da questa illustre indicazione, di cui sottolineo come rilevante il fatto che un padre della patria ci venga a dire di non temere per l'unità nazionale, non possiamo che ricavare la constatazione che non esiste una riforma federalista, nella scuola o in altro settore, senza prima aver impostato un federalismo costituzionale chiaro e ben delineato, senza aver firmato un nuovo patto tra cittadini, che renda sicuro e stabile l'approdo del cambiamento. Prima quindi una Costituzione realmente federale, rinnovata in tutte le sue parti, discussa a fondo nel Paese ed approvata dai cittadini, e poi, se questa sarà la decisione del popolo, avremo processi di attribuzione di compiti, riforme federaliste e devolution.

3. Riforma o Riforme?

Chiarito che il quadro di riferimento di una riforma veramente federalista della scuola è quello che possiamo ottenere solo dopo una

riforma costituzionale che definisca le sovranità federate e le relazioni tra di esse, e non quindi un frettloso processo di devolution a costituzione ancora immutata, quello che possiamo osservare per capire quale potrebbe essere l'esito di una simile riforma è dare uno sguardo ai sistemi federali di altri paesi ed ai loro sistemi scolastici. Sicuramente in campo scolastico ed educativo ognuno desidera il meglio ma come è noto ci sono varie idee su quali siano le soluzioni migliori e su come realizzarle. Se osserviamo i sistemi scolastici di ogni nazione, possiamo trovare marcate differenze e punti in comune, segno che ogni nazione ha optato per una propria soluzione in certi campi ma non per questo ha riprodotto la ricerca di originalità in ogni elemento della organizzazione. La particolarità delle nazioni federali è di riproporre al loro interno questa pluralità di soluzioni autonome, unite da un unico quadro di riferimento comune. C'è quindi con il federalismo ampio margine per la realizzazione su scala locale di tanti progetti tra loro diversi di riforme scolastiche, pur in un quadro unitario. Nell'esempio a mio avviso più vicino che possiamo trovare, quella stessa Svizzera da cui Einaudi scriveva di centralismo e di federalismo, ogni Cantone è sovrano in tema di educazione (per volontà scritta nella Costituzione) ed ogni Cantone adotta le sue soluzioni, confrontandosi con gli altri in un comune tavolo di coordinamento ed in assoluta assenza di un ministero federale della pubblica educazione. La pluralità di soluzioni, scaturite dal basso, programmi scolastici compresi, permette un costante confronto tra diverse realtà, in una continua attività di benchmarking e di miglioramento continuo. Il tavolo di coordinamento permette l'adozione per via concertativa (e quindi non imposta dall'alto) di quelle misure tecniche e decisioni organizzative che sono ritenute di valenza nazionale/federale. Ritengo che questo debba essere l'assetto determinante per una scuola realmente federalista.

4. Autonomie

Stabilito che in ambito federativo più che di una riforma della scuola potremmo assistere ad una serie di riforme, pur senza perdere il comune quadro di riferimento che caratterizza i sistemi scolastici di nazioni a noi prossime come Germania, Svizzera ed Austria, un grosso tema da esaminare è quello della autonomia scolastica. Se in un Paese centralizzato la scuola pubblica dipende economicamente e gerarchicamente da un unico Ministero (e dalle sue appendici amministrative) e può avere una maggiore o minore autonomia di gestione a seconda dei casi, in un Paese federale la scuola dipende da più sovranità. Non è nemmeno detto che lo stesso ordine di scuola dipenda, in territori diversi, sempre dallo stesso livello, dalla stessa sovranità e che l'autonomia gestionale e didattica sia sempre ottenuta nello stesso modo. Uno dei cardini di un contesto federale infatti è che allo stesso problema si possono trovare molteplici soluzioni e che nessuna di queste è in assoluto la migliore, da applicare ovunque. In luogo di una soluzione unica, imposta dall'altro si assiste quindi al coordinamento di soluzioni differenti. Rimane costante tuttavia il fatto che una scuola pubblica, finanziata dalla collettività attraverso la fiscalità locale, deve comunque essere sottoposta al controllo dello Stato, nelle sue articolazioni (sovranità) locali e nelle sue istanze di coordinamento. In un contesto federale avremo quindi varie sovranità che finanziano, gestiscono e controllano localmente vari livelli di istruzione ed avremo livelli di coordinamento e verifica, orizzontali e/o verticali, a seconda di quanto liberamente deciso. Questo procedimento segue il principio di sussidiarietà, che notoriamente è uno degli elementi cardine del federalismo. Esso parte dal basso ed è quindi logico scoprire che nei Paesi federali i livelli di istruzione più capillari, solitamente individuabili nella scuola dell'obbligo, sono affidati sussidiariamente alle sovranità più vicine ai cittadini. Abbastanza classico trovare quindi che scuole elementari e medie inferiori sono affidate alla sovranità comunale od al livello immediatamente superiore (distrettuale) mentre l'istruzione post-obbligatoria, università compresa è solitamente un compito statale, intendendo con Stato l'entità subnazionale. Questo fatto denota una ulteriore differenza tra un processo di devolution che affiderebbe tutto alle regioni (a mio avviso entità ancora troppo distanti dai cittadini e notoriamente burocratiche) ed un federalismo sussidiario e cooperativo costruito dal basso a partire da piccole e snelle entità vicine ai cittadini.

5. Federalismo fiscale, spesa educativa e stipendi scolastici

Un altro aspetto fondamentale e critico è costituito dal finanziamento. In uno stato centrale esiste prevalentemente un solo bilancio dello Stato, che contiene anche l'attività degli enti amministrativi periferici. In una nazione federale ogni sovranità ha invece la sua raccolta tributaria ed il suo bilancio. La spesa per l'istruzione in Germania e Svizzera è distribuita, oltre ad una quota federale, soprattutto tra i bilanci dei vari länder e cantoni, centinaia di distretti e di migliaia di comuni. In ogni territorio la spesa è determinata dagli esecutivi locali, più facilmente controllabili dai cittadini, e le risorse sono attinte dalla imposizione locale ed in carenza di questa a fondi perequativi di varia natura. Una scuola pubblica più vicina ai cittadini, anche nella gestione democratica, risulta quindi essere più curata e più dotata di risorse economiche; assai meno strumento di potere di distanti e potenti burocrazie. Anche in questo caso è quindi fondamentale, prima di parlare di riforma della scuola in senso federalista, capire e stabilire il tipo di federalismo fiscale che assicurerà risorse certe alle varie sovranità. Se ad esempio la Germania, paese economicamente molto omogeneo, ha impostato un sistema fiscale perequativo che permette di garantire stipendi pubblici uguali in tutto il Paese – ma non per la Germania Est – Svizzera ed USA hanno un federalismo fiscale più autonomo (a finanze separate) e questo porta ogni stato/cantone ad avere stipendi

localmente leggermente diversi a seconda, per esempio, del livello del costo della vita. Il costo del finanziamento locale della scuola, che dipende in grande misura dal costo del personale, potrebbe variare quindi a seconda del locale costo della vita e della contrattazione sindacale locale. In territori in cui il costo della vita è basso, un altrettanto ridotto costo del personale docente si collegherebbe automaticamente ad una minore necessità di cassa e questo, unito ad altre misure, di tipo perequativo, diventerebbe occasione di rilancio economico (competizione fiscale). Viceversa territori ad alto costo della vita devono assicurare stipendi adeguatamente elevati e ciò comporta una maggiore necessità di entrate tributarie. Questo meccanismo fa si che territori meno dotati di risorse finanziarie crescano più velocemente di quelli più dotati e spiega come mai i paesi federali sono più omogenei, al loro interno, di quanto non siano paesi centralizzati come Francia ed Italia. Questo aspetto è sicuramente spinoso. Viviamo in un Paese abituato a garantire lo stesso stipendio da Milano ed Enna, incuranti del fatto che oggettivamente dando lo stesso importo non si dà al lavoratore lo stesso potere d'acquisto. Gli studi economici indicano che tra Nord e Sud il differenziale del costo della vita si aggira come minimo attorno al 30%. Tutto dipende dal concetto di giustizia che si persegue. Vogliamo dare lo stesso importo, pur consapevoli che poi si traduce in diverse qualità della vita o puntiamo su importi differenziabili, che localmente diventano più equi? In questo caso impostare una soluzione che dia lo stesso stipendio nominale in tutta Italia si trasforma in un disparità di fatto. Lasciare immutata questa impostazione in ambito federalistico si trasformerebbe in un elevato regalo fiscale al Nord ed in un grande peso di costi al Sud. A questo proposito vale la pena di osservare che le disparità maggiori non sono solo quelle che rileviamo tra Nord e Sud del Paese ma anche quelle dentro le regioni stesse. Una regione come la Lombardia, ad esempio, contiene al suo interno delle disparità notevoli, per cui lo stesso stipendio dato a Milano, non è paragonabile allo stesso importo percepito a Sondrio, Lodi o Pavia.

6. Federalismo. Ruolo di Comuni, Province e Regioni

Uno dei punti ancora da chiarire per il futuro assetto federale italiano è quello del ruolo degli attuali enti amministrativi. Come detto precedentemente i Paesi federali sono costituiti da sovranità ed i Comuni sono la prima sovranità che incontriamo, partendo dal basso, come il principio di sussidiarietà suggerisce di fare. Vale la pena di osservare che il Comune in un paese federale non è come da noi un ente amministrativo ma è invece un organo politico, una sovranità dotata di poteri politici, ovviamente limitati e regolati in ambito costituzionale, quali un legislativo, un esecutivo, ed, in alcuni casi, anche quote di potere giudiziario. Lo stesso discorso possiamo farlo per altri organi intermedi tra Comuni e Stato/Cantone/Länder, come i distretti tedeschi, quelli di alcuni cantoni svizzeri e le Contee americane. Possiamo infatti considerare il federalismo come elemento di coesione di tanti livelli, dove i Comuni stabiliscono patti federativi tra loro a livello distrettuale/contea e dove questi livelli poi si aggregano in Stati/Cantoni. Il processo federativo parte dal cittadino e dal suo Comune ed arriva fino all'Europa ed oltre. L'attuale riforma federale, approvata alla fine della scorsa legislatura affida il ruolo parziale di sovranità alle Regioni e mantiene la funzione amministrativa per Comuni e Provincie. Questo è il limite della attuale riforma, che in effetti più che federalismo è regionalismo. Limite che ritroviamo nelle attuali proposte di devolution, che tra i compiti che affiderebbero alle regioni prevedono anche quelli che in tutti i paesi federali sono affidati ai Comuni o alle sovranità sub-statali. Questa problematica non è un puro problema di architettura istituzionale. Una Scuola, una Sanità affidata in gestione al livello di governo sbagliato o non adeguato, non potrà che soffrire di disfunzioni che si ripercuoteranno sugli utenti e sul personale. Se è standard, in un contesto centralizzato far dipendere tutto dal centro e affidare la gestione amministrativa alla periferia ed alla Pubblica Amminstrazione, sotto precise direttive, in un assetto federale il problema è più complesso. Ogni livello di governo ed ogni territorio è concretamente adatto a precisi compiti, per i quali può ottimizzare sia le prestazioni ai cittadini che i costi. Ogni spostamento di competenza da un livello all'altro costa in termini di tempo, riorganizzazione, personale spostato o da riqualificare, strutture da reperire e ristrutturare. Meno spostamenti e ristrutturazioni si fanno e più rapidi saranno i tempi della riforma. Se certi compiti sono tipici dei Comuni è dannoso e controproducente affidarli alle Regioni.

7. Gestire, fare - controllare, coordinare, indirizzare, sostenere

Un considerazione organizzativa abbastanza riconosciuta e di buon senso ci consiglia di affidare le politiche di indirizzo ai livelli alti di governo e le decisioni operative sul come farle e gestirle ai livelli più bassi e vicini ai cittadini. Da qui emerge che tutta l'attività di gestione reale della cosa pubblica a contatto con i cittadini dovrebbe essere attuata in un ambito comunale e distrettuale (al massimo provinciale) mentre quello regionale e nazionale si occuperebbero del coordinamento, del controllo, delle politiche di sostegno ed indirizzo. Questo è perfettamente coerente con gli elevati compiti che i Comuni svolgono e finanziano nei Paesi federali e con un concetto forte di comunità e con un modello di stato che diventa più leggero salendo di livello in livello. Il come suddividere i compiti localmente è affare di ogni territorio. Potremmo avere soluzioni diverse tra Cuneo e Trieste, tra Caserta e Bari. Il federalismo italiano qui è molto indietro, soprattutto nella parte che riguarda i Comuni ed i distretti/province, intesi come entità sub-regionale.

8. Le regioni: da elefanti burocratici a elemento di uno stato leggero

Anche la definizione della territorialità regionale deve fare passi avanti. Se le regioni si ostinano a volersi occupare di tutto, sostituendosi a Comuni e Province e riproponendo su scala regionale i modelli del centralismo, finiranno per essere elefanti burocratici immobili, come è stato per molte Regioni italiane in questi 30 anni. E magari i cittadini, che per anni hanno sentito che quello è il federalismo, cominceranno a dubitare della bontà della soluzione federalista. Se le Regioni invece sapranno scoprire e valorizzare un sub-federalismo al loro interno, dando compiti, responsabilità e sovranità a Comuni e Province (come coraggiosamente ha saputo fare il Trentino Alto Adige) allora diventeranno livelli snelli, efficaci ed efficienti di uno stato leggero e funzionale. In quella regione per esempio tutti i poteri sono stati trasferiti alle due Province Autonome di Trento e Bolzano e l'ente regione è di fatto un inutile guscio vuoto, che continua ad esistere solo perché il suo nome è elencato nella Costituzione Italiana. Secondo alcuni modelli sarebbe auspicabile estendere la soluzione adottata dal Trentino A.A. e trasformare tutte le 103 province in Autonome, come i piccoli ed efficienti cantoni svizzeri. I rapporti politici tra Comuni e Province sarebbero tendenzialmente molto più facili da gestire all'interno di un piccolo territorio rispetto ad una grande regione e queste ultime potrebbero riapparire sotto forma di grandi agglomerati federativi di province (macro-regioni) e come base fondamentale di una futura Europa delle Regioni. Questo tuttavia significa per le attuali Regioni perdere potere, quel poco ricevuto da Roma, affidandolo ad entità che da amministrative - quindi giuridicamente controllabili - diventerebbero limitatamente anche sovrane; si ripropone quindi a livello regionale la stessa difficoltà che Roma ha nel cedere potere verso il basso e di impostare un vero federalismo basato sulla responsabilità di piccoli e medi organi sovrani e responsabili.

9. Think global, act local

La scuola, al pari della sanità, fondamentalmente legata ai livelli dell'agire politico e gestionale più vicini ai cittadini, a mio avviso è influenzata da questi ritardi di architettura istituzionale nella parte più bassa, in bilico tra regionalismo e federalismo, tra decentramento amministrativo e cooperazione di sovranità responsabili. Anche per questo ritengo che una riforma della scuola possa esser fatta, e fatta funzionare, solo dopo che sia stato stabilito nel dettaglio il vero assetto costituzionale federalistico italiano. Dopodiché, nel caso di scelta veramente federalistica, le discussioni potranno essere anche globali ma le decisioni, la politica del fare e dell'agire, saranno prettamente locali, prese nell'ambito del vivere quotidiano in cui si può anche sbagliare ma ci si accorge in modo relativamente veloce dell'errore e si provvede in fretta a migliorare.