Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione (1 di 3)

1) Titolo V e “federalismo scolastico”
2) Livelli Essenziali di Prestazione e valutazione di sistema. Cosa garantiscono le LEP in un sistema che evidenzia disuguaglianze molto significative?

3) Livelli Essenziali di Prestazione e investimento in Istruzione

PULIZIA SEMANTICA E (CATTIVA) PEDAGOGIA DELLA POLITICA

Nel nostro dibattito politico ci siamo abituati a 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. Il decentramento, la deconcentrazione del potere, politico e amministrativo, la diversa distribuzione di competenze, la distinzione tra tecnostrutture della programmazione territoriale e presidii politici (vedi Province) sono elementi profondamente diversi che non devono essere confusi.

TITOLO V E “FEDERALISMO SCOLASTICO”

In attesa che una “buona cultura politica” compia la sua opera pedagogica, prendiamo a riferimento il Titolo V della Costituzione, riformato nel 2001, per indicare quali dei suoi contenuti hanno riflesso sulla politica scolastica e sulle sue determinazioni fondamentali.

Gli articoli dal 117 al 120 contengono alcune affermazioni che riguardano il sistema di istruzione.

1. La legislazione esclusiva dello Stato:
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 che riguarda l’istruzione, fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche (nelle materie di legislazione concorrente la potestà legislativa spetta alle Regioni)

3. La “sussidiarietà orizzontale”: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale

4. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa con le seguenti 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)

5. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni per garantire i Livelli Essenziali di Prestazione

Come si vede, l'intero capitolo politico enfaticamente dedicato al "federalismo" potrebbe essere semplicemente chiamato "attuazione della Costituzione", l'effetto "pedagogico" non sarebbe trascurabile.

– Le norme "generali" e i "principi fondamentali" in campo di 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 la necessità che, nell'esercitare tale competenza, il legislatore si trattenga 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 seguire 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.

– La determinazione dei Livelli Essenziali di Prestazione: dai diritti fondamentali alla politica di spesa

La competenza esclusiva assegnata allo Stato nella determinazione dei LEP è fondata sul fatto che essi corrispondono a prestazioni relative ai fondamentali diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale; lo Stato si impegna con i cittadini a realizzare condizioni essenziali di eguaglianza e, trattandosi non solo di "nomenclatura di diritti" ma di "prestazioni pubbliche", la questione investe il problema delle risorse finanziarie da dedicare e il Titolo V dà compiutezza costituzionale a questi riferimenti:
• I processi di riforma della Pubblica Amministrazione;

• 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”. Il compito (costituzionale) è interamente da assolvere, 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 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”.

Si tratta di un processo politico e tecnico insieme, che deve essere supportato dalle evidenze della ricerca, e che, per tale ragione, non è compiuto una volta per tutte, ma è soggetto a permanente “manutenzione”.

Nel sistema di istruzione, i soggetti che possono affiancare il decisore politico con il supporto tecnico scientifico, che la stessa Corte prevede, sono allo stato attuale i due “enti” di ricerca educativa esistenti: INVALSI e ANSAS. La rilevazione delle “evidenze sperimentali acquisite” dovrà produrre quadri di rifermento attraverso la raccolta sistematica del know how raccolto “sul campo”.

APPENDICE

Franco De Anna