

Neoregionalismo e sistema di istruzione

di Michele Sias *
(3 giugno 2002)

1) L'assetto regionalistico disegnato dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione (L. cost. n. 3/2001), potrebbe creare i presupposti per poter parlare di quel *regionalismo culturale* che la dottrina costituzionalistica individua come elemento essenziale di sviluppo dell'autonomia.

In questo modello di regionalismo l'istruzione può assumere un ruolo fondamentale se ad una più accentuata autonomia organizzativa, che ormai da qualche anno caratterizza il sistema scolastico (L. 15 marzo 1997, n. 59), si affiancasse un ben definito ambito disciplinare "locale", inteso nel senso di un'autonoma definizione dei programmi legati alla cultura locale in tutte le sue possibili sfaccettature, e nel senso di un ambito lasciato alle prioritarie esigenze educativo-formative avvertite nei diversi contesti regionali.

L'art. 117 della Costituzione prevede ora, come è noto, una potestà legislativa esclusiva statale in materia di "norme generali sull'istruzione" e - collegata anche a tale ambito - di "determinazione dei livelli essenziali e delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Alle Regioni spetta ora una potestà legislativa concorrente in materia di "istruzione" ("salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" - ora costituzionalizzata) ed una potestà legislativa esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale". Occorre inoltre considerare che la materia "istruzione" può essere oggetto di quelle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" attivate su iniziativa della Regione interessata, in base a quanto disposto dalla nuova formulazione dell'art. 116 Cost.

Il nuovo assetto conferisce alle Regioni un ruolo determinante nell'intervento sul sistema dell'istruzione, e la possibilità di una specificazione culturale regionale di tale sistema - avente come sfondo un determinato livello di omogeneità tecnica, organizzativa, gestionale, culturale e didattica, determinata a livello statale - sembra ora maggiormente realizzabile.

Sarà l'impostazione di fondo con la quale si darà attuazione al nuovo dettato costituzionale, a chiarire le potenzialità in quest'ultimo contenute.

2) Il tema dell'istruzione viene ora preso in considerazione nel disegno di legge n. 1306, attualmente in fase di discussione al Senato. Tale disegno propone una delega al Governo al fine di adottare uno o più decreti legislativi per la determinazione di norme generali sull'istruzione, per la determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale, per l'impostazione del sistema educativo di istruzione e formazione, per la determinazione dei criteri di valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione, per la determinazione delle modalità di alternanza scuola-lavoro e di formazione degli insegnanti.

L'aspetto che in questa sede si vuole sottolineare, in relazione alle precedenti osservazioni, è il carattere culturale "regionalistico" che l'attuazione del nuovo dettato costituzionale potrebbe imprimere al sistema dell'istruzione, inteso come uno dei tanti aspetti coi quali lo stesso può essere descritto.

Tra le importanti novità, il disegno di legge presenta un sistema educativo di istruzione e formazione costituito dall'istruzione scolastica e dall'istruzione e formazione professionale, definite nella relazione introduttiva che ha accompagnato la presentazione del disegno al Senato, come le due "gambe" del sistema "poste sullo stesso piano nella durata complessiva e nell'esito".

Il carattere regionalistico del "pilastro" "istruzione e formazione professionale" - come già accennato - verrebbe accentuato dalla competenza esclusiva in questo ambito assegnata alle Regioni.

Tralasciando gli ulteriori elementi innovativi che il disegno di legge presenta, ciò che in questa sede importa sottolineare sono gli spunti "regionalistici" contenuti nell'altro "pilastro" del sistema: quello dell' "istruzione". Mentre, infatti, la materia

"istruzione e formazione professionale" già prima della riforma risultava una materia in cui le Regioni avevano un loro specifico ruolo, possedendo una competenza legislativa concorrente (il precedente testo dell'articolo 117 Cost. parlava di istruzione artigiana e professionale), nella materia "istruzione" - nella quale ora le Regioni hanno, "in partenza", una competenza legislativa concorrente - è sempre stata "salvaguardata" la competenza esclusiva statale.

Quali spazi - riguardanti la materia "istruzione" - il disegno di legge sembra ora delineare come ambiti nei quali possono intervenire le Regioni, attraverso la competenza legislativa concorrente?

Dal testo del disegno sembra emergere un importante dato proprio sotto il profilo dei contenuti dei piani di studio.

Una premessa significativa è rinvenibile in uno dei punti che specificano i principi e criteri direttivi, ai quali dovranno ispirarsi i decreti legislativi, nella definizione del sistema educativo di istruzione e formazione. In esso sono specificati tre livelli sui quali impostare, nell'ambito formativo, lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza: la comunità locale, la comunità nazionale, la civiltà europea (art. 2, lett. b).

L'appartenenza a più comunità delle quali quella statale-nazionale non costituisce più l'unico "orizzonte" nel quale nasce, si sviluppa e si esaurisce la prospettiva culturale dell'individuo, riflette il nuovo assetto nel quale il rapporto Stato-Regioni (e più in generale Stato-Autonomie locali) viene a trovarsi: le Regioni non costituiscono più unità funzionali, livelli decentrati nei quali far "calare" l'unicità dello Stato. Sotto questo profilo gli ambiti regionali possono essere considerati come comunità culturali nelle quali, le circostanze storiche e il senso di appartenenza ad un dato territorio, potrebbero stimolare l'assimilazione di quel senso di autonomia "dal basso", utile nella configurazione di un sistema che ormai vede l'interazione di una pluralità di "elementi" - locale, nazionale, europeo - in ognuno dei quali si realizza solo parzialmente il soddisfacimento degli interessi di ciascun individuo.

A questa premessa si accompagna - ancora nell'elencazione dei principi e criteri direttivi contenuti nel disegno di legge in questione - un'importante precisazione in ordine alla ripartizione dei piani di studio (art. 2 lett. l).

Verrebbe infatti ad aggiungersi, alla quota nazionale obbligatoria ed alla quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche, una "quota riservata alle Regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali".

Negli sviluppi di tale previsione - la quale viene probabilmente a costituire una immediata conseguenza della nuova competenza legislativa regionale in tema di istruzione - può intravedersi la determinazione di una programmazione scolastica che, sotto il profilo dei contenuti delle discipline di insegnamento, sarebbe in grado di valorizzare le culture regionali e locali. Crollando, infatti, l'"intoccabilità" e l'unicità dei programmi determinati a livello nazionale e inserendo nei piani di studio "quote riservate" alle Regioni, gli ambiti disciplinari aventi ad oggetto aspetti di specifico interesse regionale e locale (preminentemente di carattere storico-culturale se si legge la disposizione in esame accanto a quella contenuta alla lettera b, dello stesso art. 2), non assumerebbero quel carattere marginale ed eventuale che si potrebbe attribuire (utilizzando il linguaggio della L. n. 59/1997) alle attività appartenenti ad "aree curriculari complementari", "opzionali" ed "aggiuntive" ma costituirebbero momenti di rivalutazione, ricerca, diffusione di un patrimonio culturale per molto tempo "collocato a riposo", a vantaggio della prioritaria esigenza di favorire l'amalgamarsi e il diffondersi dell'omogenea cultura nazionale.

3) Occorre comunque aggiungere che ciò che può emergere dagli sviluppi di tali previsioni, nonché dalle considerazioni sopra svolte, non dovrebbe essere letto come una sorta di "provincialismo di ritorno".

Il dato culturale, così come potrebbe essere delineato dagli sviluppi della riforma, deve essere letto come una delle conseguenze del processo di maturazione del pluralismo istituzionale e democratico presente nelle fondamenta del nostro ordinamento costituzionale.

La stessa determinazione di un sistema formativo proiettato sincronicamente su tre livelli culturali (comunità locale, nazionale ed europea) dei quali nessuno esclude l'altro, e nel quale è presente un "nucleo fondamentale omogeneo su base nazionale che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale" (art. 2 lett. l cit.), permette di pensare ad un assetto istituzionale multicentrico e multidirezionale, nel quale l'elemento culturale (assieme ad altri fattori di scambio quale quello economico) contribuisce a fare in modo che le diverse componenti (e i diversi livelli) interagiscano fra loro, mantenendo costantemente "vive" le direttrici di senso e le motivazioni di appartenenza che creano i presupposti per

sempre nuovi processi di sintesi tra unità, pluralismo e autonomia.

Si potrebbe tuttavia osservare che, se la previsione della "quota regionale" in ordine ai contenuti dei piani di studio è stata concepita in seguito alla constatazione del più forte ruolo "normativo" attribuito dal nuovo art. 117 Cost. alle Regioni nel campo dell'istruzione, risulta difficile giustificare l'istituzione della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche - comprendente le discipline e le attività da esse liberamente scelte (art. 8 D.P.R. n. 275/1999) - precedentemente alla loro "costituzionalizzazione" (anch'essa contenuta nella nuova normativa costituzionale).

In altre parole: si doveva attendere la riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione per "attribuire" un serio ruolo culturale alle Regioni nel sistema formativo-educativo? Non risulterebbe questo ruolo implicitamente contenuto nel concetto stesso di autonomia locale riconosciuta - e non "concessa" - dalla Repubblica così come previsto nell'art. 5 Cost.?

Non può concepirsi una reale autonomia se a questa non viene affiancato l'elemento cultura, e l'idea del regionalismo culturale rende bene la stretta connessione tra i due termini.

4) Un ultimo importante punto, nell'analisi dell'aspetto regionalistico-culturale, va sottolineato. Le discipline e attività rientranti nella quota regionale - in nome della serietà del sistema di istruzione - non possono non avere un corpo docente qualificato e specializzato nelle materie di specifico interesse regionale.

In questo senso il disegno di legge-delega n. 1306 (art. 5 "formazione degli insegnanti") prevede l'emanazione di decreti legislativi recanti norme sulla formazione iniziale dei docenti, la quale deve avvenire attraverso corsi di laurea specialistica: gli stessi decreti avranno il compito di individuare "le classi dei corsi di laurea specialistica anche interfacoltà o interuniversitari".

Occorrerà attendere l'evoluzione normativa per osservare se in tali sintetiche formulazioni può fondarsi la possibilità di comprendere tra i suddetti corsi, appositi e specifici ambiti di formazione storico-culturale locale. Anche in questo caso sarà importante e determinante il ruolo "concorrente" della legislazione regionale.

Anche dalla presenza o meno di una formazione adeguata e specifica degli insegnanti di "materie locali", dipende la differenza tra una scuola che abbia tra gli obiettivi educativi, quello della scoperta delle profonde radici culturali del territorio di provenienza di ciascun individuo - radici culturali continuamente rielaborate nella sintesi dialogica con le altre diverse esperienze -, ed una scuola che riduca tali ricchezze ed originalità a banali fenomeni di folklore, con conseguente appiattimento dello stesso concetto di autonomia.

*Dottorando di ricerca nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari -michele.sias@tiscalinet.it