

*Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale
diretto da Massimo Cavino*

2020

*Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale
Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa*

Direttore
Massimo Cavino

Comitato scientifico
Francesca Biondi, Giovanni Di Cosimo, Ilenia Ruggiu
Antonella Sciortino, Caterina Severino, Stefano Sicardi

Segreteria scientifica
Lucilla Conte, Simone Mallardo e Massimiliano Malvicini

Anna Maria Poggi
Francesca Angelini
Lucilla Conte

LA SCUOLA NELLA DEMOCRAZIA.
LA DEMOCRAZIA NELLA SCUOLA

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Tutti i diritti sono riservati

© 2020 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-845-9

Indice

- 7 *Presentazione*
- 9 Anna Maria Poggi
 La scuola nella democrazia
- 63 Francesca Angelini
 La democrazia nella scuola
- 129 Lucilla Conte
 La scuola si è fermata.
 L'impatto del Covid-19 sui diritti
 all'istruzione, all'educazione e all'insegnamento



PRESENTAZIONE

Dall'11 al 13 settembre 2019 si è svolta, a Novara, la sesta edizione del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale sul tema *La scuola nella democrazia, la democrazia nella scuola*. Il tema è stato affidato a tre docenti – Anna Maria Poggi, Francesca Angelini e Vladimiro Zagrebelsky – che, come di consueto, si erano preventivamente impegnati alla pubblicazione delle rispettive lezioni. Purtroppo il dottore Vladimiro Zagrebelsky, che ha sviluppato il tema della laicità nella scuola, non ha ritenuto di pubblicare le sue riflessioni. La lacuna è stata colmata dalla dottoressa Lucilla Conte che ha preso parte ai lavori del corso e che pubblica in questo quaderno un suo contributo sull'impatto che le misure di contrasto alla pandemia Covid-19 hanno avuto sul mondo della scuola.



ANNA MARIA POGGI

*La scuola nella democrazia**

SOMMARIO: 1. Lo stato di salute dell'istruzione nel nostro Paese e la distanza dagli obiettivi costituzionali. Una politica che non crede più nella formazione delle persone. – 2. Non è stato sempre così. L'istruzione come fattore fondamentale per lo sviluppo del Paese nel periodo dell'Unità d'Italia. – 3. *Segue*: l'amministrazione giolittiana e l'allargamento delle funzioni sociali del Governo. La legge Daneo-Credaro (1911): l'istruzione elementare da bene "voluttuario" a servizio di carattere generale. – 4. *Segue*: il periodo costituente. Il dibattito sul diritto all'istruzione e il nesso tra istruzione e lavoro. – 5. La "politica" e le "politiche" sull'istruzione nel primo periodo di attuazione della Costituzione. – 5.1. L'inchiesta nazionale sulla scuola. – 5.2. Il tentativo di riforma della scuola. – 5.3. Il Piano decennale della scuola. – 6. L'istruzione all'interno delle politiche pubbliche tra affermazione dello Stato sociale e avvio dell'esperienza regionalista. L'inizio della fase discendente. – 7. Lo Stato sociale come Stato di "protezione" (e non di promozione). – 8. *Segue*: l'avvio dell'esperienza regionalista. – 9. Da dove ripartire: lo Stato per le persone e non le persone per lo Stato. – 10. Lo Stato sociale come volano della "libertà positiva". – 11. Le condizioni: a) l'eliminazione delle illibertà (le azioni dei pubblici poteri); b) lo sviluppo della libertà (l'individuo come centro d'azione). – 12. Le politiche dell'istruzione in uno Stato sociale di "promozione".

* Questo lavoro è interamente tratto dal mio volume *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione*, Bologna, 2019.

1. *Lo stato di salute dell'istruzione nel nostro Paese e la distanza dagli obiettivi costituzionali. Una politica che non crede più nella formazione delle persone.*

Lo stato di salute del diritto all'istruzione all'Italia non è florido. Il paziente è grave, ma per fortuna non è ancora in coma.

Questa prima asserzione, volutamente non giuridica, esprime a perfezione il punto di partenza di questa ricerca: la pretesa universalistica di cui all'art. 34 Cost. (la scuola è aperta a tutti); la garanzia dell'uguaglianza della situazione di partenza (l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore); la meritocrazia per i livelli superiori di istruzione (i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi), infine il diritto allo studio (la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso) non hanno a tutt'oggi sortito gli effetti sperati e auspicabili.

Sicuramente non potremmo dire con Bobbio che, nel nostro Paese, tre sono i diritti sociali fondamentali: lavoro, istruzione e salute¹.

Gli obiettivi precisi di cui all'art. 34, Cost. peraltro, costituiscono la proiezione analitica dei Principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3, e 4 Cost. che in questa sede puntualmente rilevano. Lo sviluppo della personalità dei consociati, la loro sostanziale eguaglianza, almeno nei punti di partenza, e l'orizzonte del compimento nell'attività lavorativa comprensivamente considerata sono infatti i meta-valori cui dovrebbe-

¹ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, 71.

ro ispirarsi le politiche scolastiche considerate nell'art. 34 Cost.

Se questi sono gli obiettivi costituzionali è indubbio che la loro realizzazione è ancora lontana. Al di là dei confronti internazionali, con riguardo alla situazione italiana, infatti, è proprio e primariamente con i valori costituzionali che occorre confrontare la situazione reale al fine di poterla giudicare e valutare.

Un panorama pressoché completo della situazione può essere desunto dall'analisi di vari aspetti del problema e precisamente quelli riguardanti:

- a. la sostanziale incapacità di aggredire la dispersione scolastica e universitaria;
- b. la relazione tra la dispersione scolastica e povertà;
- c. l'aumento dei divari territoriali;
- d. il circolo vizioso tra livelli di scolarità e situazioni di partenza, contesto familiare in primo luogo;
- d. la regressione delle competenze;
- e. la problematica relazione tra scolarità e occupazione;
- f. la relazione perversa tra dispersione e aumento dell'illegalità.

Rinviando al libro per l'analisi specifica dei singoli aspetti, di seguito alcuni significativi squarci.

Con riguardo alla dispersione scolastica il Rapporto Istat del 2017 sottolinea che l'Italia è ancora distante dalla media europea. Da una delle serie storiche più interessanti prodotte da ricerche commissionate dal Ministero della Pubblica istruzione emerge che tra il 1961 e il 1991 gli alfabeti privi di titolo di studio (che potremmo considerare i dispersi) scende dal 34,19% al 12,21%. Eppure, dagli anni Novanta in poi non si

sono prodotti sostanziali miglioramenti rispetto al fenomeno in questione. La situazione non migliora se si guarda il livello di istruzione universitaria o terziaria in generale: nonostante la continua crescita del livello di istruzione della popolazione, l'Italia occupa ancora le ultime posizioni della graduatoria europea con una quota di 25-64enni con almeno il diploma pari al 60,1% contro il valore medio europeo del 76,9%.

Nel contesto della dispersione si inserisce il nuovo e preoccupante fenomeno dei c.d. NEET (*Neither in Employment nor in Education or Training*: i giovani non impiegati in alcun lavoro e usciti dal circuito dell'istruzione) di cui l'Italia resta "maglia nera" in Europa. L'anno scorso, un giovane italiano su quattro, il 25,7% di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni, non era né occupato né impegnato in un percorso di istruzione o formazione (nel 2018 la percentuale era pari al 24,9%). Seguono Cipro (22,7%), Grecia (21,4%), Croazia (20,2%), Romania (19,3%) e Bulgaria (18,6%).

Al contempo, permangono – ed anzi paiono acuirsi – i persistenti divari territoriali. Secondo il Rapporto ISTAT 2017 il tasso di abbandono precoce degli studi, ad esempio, pur diminuendo in tutte le aree del Paese registra un miglioramento più consistente nelle regioni settentrionali incrementando, così, il differenziale tra il Nord e il Mezzogiorno (7,8 punti percentuali di differenza). Il fenomeno dell'uscita anticipata dei giovani dal sistema formativo risulta ormai contenuto in diverse regioni, con valori che sono quasi la metà della media nazionale in Umbria (6,7%) e in Veneto (6,9%) mentre presenta intensità ancora elevate in Sicilia (23,5%), in Campania e in Sardegna (entrambe al 18,1%).

Tra i dati più preoccupanti, inoltre, vi è quello dell'aumento della povertà di competenze irrinunciabili. Secondo i dati PISA 2015, infatti, un terzo degli studenti 15enni non raggiunge un livello di competenze sufficiente in almeno una delle 3 materie oggetto dell'indagine PISA: lettura, matematica, scienze. Più in particolare, si legge nel documento «secondo PISA 2015, in Italia un alunno su quattro non raggiunge le competenze minime in matematica: ha grandi problemi a far di conto, elaborare dati, utilizzare le formule principali. Non va meglio in quanto a padronanza della lingua. Così un quindicenne su cinque ha gravi difficoltà ad analizzare e comprendere il significato dei testi scritti, e un alunno su tre non raggiunge la sufficienza (livello 2) in almeno una delle tre discipline ritenute fondamentali da OCSE per l'esercizio del diritto di cittadinanza».

Ovviamente, come in un domino, la situazione genera altre debolezze di sistema, tra cui, ad esempio, un aumento della illegalità e un aumento della disoccupazione, ovvero un aumento di occupazione in lavori a basso tasso intellettuale.

A questo quadro occorrerebbe poi aggiungere la “povertà” di dati di cui si è dotata l'amministrazione statale per il governo del settore: a parte INVALSI, che pure resiste eroicamente ai continui attacchi da parte dei governi di ogni colore, la situazione viene spesso fotografata da istituzioni di ricerca private. Il che costituisce la riprova della difficoltà complessiva del sistema: senza dati e, soprattutto, senza dati tempestivi, è sostanzialmente impossibile programmare ed elaborare politiche di grande respiro.

Questa situazione ha origine in una serie di fattori diversi e complessi, e certamente contrasta sia con la

“promessa” di alfabetizzazione generale (la scuola è aperta a tutti) e specifica (i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi) di cui all’art. 34 Cost. sia, prima ancora, contrasta con i principi fondamentali che assumono la promozione e realizzazione della persona umana quale obiettivo fondamentale della Costituzione repubblicana (artt. 2 e 3). Inoltre, essa è frutto dell’abbandono di quei principi e valori che hanno ispirato i Costituenti nella fase di costruzione della Repubblica.

Invero, quell’abbandono si è consumato a partire da qualche tempo dopo l’entrata in vigore della Costituzione, sia in virtù di politiche scolastiche sempre meno meritocratiche, sia in ragione di una certa interpretazione dello Stato sociale che ha privilegiato gli interventi di *assistenza* indebolendo progressivamente quelli di *promozione*.

L’intreccio tra governo del settore dell’istruzione e “concezioni” dello Stato sociale è cruciale per la comprensione di questi fenomeni. Lo dimostra la storia del nostro Paese dall’Unità d’Italia in avanti: sono state le concezioni propulsive e non meramente assistenzialistiche, infatti, a dare slancio all’istruzione, ed anzi, a fare dell’istruzione il perno intorno a cui far ruotare il rilancio civile, sociale ed economico del Paese.

2. *Non è stato sempre così. L’istruzione come fattore fondamentale per lo sviluppo del Paese nel periodo dell’Unità d’Italia*

Storici e pedagogisti concordano nel ritenere che il periodo post-unificazione fu un momento partico-

larmente fecondo nell'elaborazione di una cultura dell'istruzione come pilastro di edificazione del nascente Stato unitario².

Come ricorda Asor Rosa nel volume su *La cultura nella Storia d'Italia* «i problemi reali erano molti e di singolare gravità»³.

In primo luogo, l'allarmante estensione dell'analfabetismo «che nel 1861 era del 75 per cento sull'intera popolazione nazionale. Nel 1862-63 solo l'8,9 per mille della popolazione in età fra gli undici e i diciotto anni riceveva un'istruzione postelementare. Secondo stime ottimistiche, all'incirca nello stesso periodo la percentuale di italiani in grado di parlare la lingua nazionale era dell'8 per mille, cioè (se si escludono gli abitanti della Toscana e di Roma, che erano in totale circa quattrocentosettantamila), circa centosessantamila persone su una massa di venti milioni di individui». Quest'ultimo dato, che Asor Rosa trae dalle ricerche di De Mauro, serve all'A. per sottolineare come gli stessi sforzi del ceto intellettuale italiano si consumavano all'interno della ristretta cerchia di intellettuali che poteva comprenderli.

Che i dati di quel periodo fossero davvero drammatici lo ricorda anche Giacomo Cives in uno dei suoi saggi sulla scuola elementare: «Sul piano dell'applicazione della Casati nel settore della scuola primaria preoccupanti erano i dati risultanti dall'inchiesta mi-

² Per un'approfondita indagine sullo stato dell'istruzione in Italia nel contesto ottocentesco e sulle azioni adottate dal neonato Stato unitario nella lotta all'analfabetismo v. G. VIGO, *Il vero sovrano dell'Italia: l'istruzione degli adulti nell'Italia dell'Ottocento*, Bologna, 2017.

³ A. ASOR ROSA, *La cultura. Tomo secondo, Storia d'Italia, 4, Dall'Unità ad oggi*, Torino, 1975, 839.

nisteriale Matteucci del 1863 relativa all'anno scolastico 1863-64 (...) profonda appariva la debolezza della scuola nella sua edilizia, nella sua diffusione e frequenza, nello iato grave tra Nord e Sud, nell'impreparazione dei suoi insegnanti. Per 100 ragazzi di 9-12 anni gli iscritti risultavano 93 in Piemonte e 14 in Sicilia, 83 in Lombardia e 17 in Basilicata, 53 in Liguria e 22 in Umbria e Calabria»⁴.

L'analfabetismo diventava un problema doppiamente drammatico almeno per due classi assai lontane tra di loro, i cui scopi, tuttavia, andavano nella stessa direzione. L'insuccesso della scuola elementare, la cui crescita risultava negli anni assai lenta ed esile, si radicava nella miseria delle famiglie «che, per l'urgenza di guadagnarsi il pane giorno per giorno, non possono permettersi il lusso di pensare al domani»⁵.

In quel contesto, dunque, calò la legge Casati, evidentemente ispirata da un lato alla costruzione di un forte apparato ministeriale centrale e, dall'altro, «a porre le basi attraverso l'istruzione classica e universitaria per la formazione di una classe dirigente di selezionata estrazione borghese»⁶. Di qui il modesto spazio riservato all'istruzione tecnica e di qui, soprattutto, il trasferimento dell'istruzione elementare, cioè dell'istruzione del popolo, sulle «gracili e restie spalle dei Comuni»⁷.

Con i suoi cinque Titoli (amministrazione, università, istruzione secondaria classica, istruzione tecnica, istruzione elementare) e i suoi 380 articoli si

⁴ G. CIVES, *La scuola elementare e popolare* in Id. (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990, 64.

⁵ Ivi, 65.

⁶ Ivi, 59.

⁷ *Ibidem*.

presentava più come un testo unico sull'istruzione che come progetto di riforma del nascente Stato. Ed infatti così fu: quel testo, in una sorte parallela con lo Statuto Albertino e con altre importanti leggi, pur pensato inizialmente per Piemonte e Lombardia, fu gradualmente esteso ai nuovi territori del Regno ad opera dei governi che si succedettero. Proprio per la sua struttura fortemente accentrata e pensata per territori già adusi ad una certa cultura dell'amministrazione, la sua effettività negli altri territori non fu automatica e, anzi, la sua applicazione risultò piuttosto difforme.

Nonostante ciò, sintetizza Asor Rosa, «il punto fondamentale in questo campo era rappresentato dalla creazione di sufficienti strutture formative, unitarie sul territorio nazionale e ben organizzate nei diversi livelli, da quello elementare a quello universitario. Qui il compito era immenso, e occorre riconoscere che, nonostante alcune gravi ristrettezze materiali e mentali molto fu fatto»⁸.

Il molto cui si riferisce l'A. fu davvero molto⁹, anche con le lenti di oggi: «le strutture furono create, ed anche assai celermente ed efficacemente, con uno sforzo di volontà che testimonia la consapevolezza da parte dei gruppi dirigenti della centralità del problema della scuola nella formazione del nuovo Stato: su questo terreno soltanto, infatti, poteva essere creato il personale burocratico, amministrativo, intellettuale

⁸ A. ASOR ROSA, *La cultura*, cit., 841.

⁹ Anche con riguardo al contesto di forte opposizione alle riforme provenienti dalle correnti reazionarie e dal clero su cui v., tra gli altri, G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960; D. BERTONI JOVINE, *La storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari, 1965.

le, adeguato alle nuove funzioni richieste dallo Stato liberale»¹⁰.

Vittorie importanti si realizzarono, inoltre, sul terreno dell'analfabetismo che cominciava a ridursi significativamente soprattutto al Nord. Ma ciò che era più importante è che nei maggiori centri industriali del Paese si profilava «un grande processo di inurbamento e un accesso, come mai era accaduto prima, di settori consistenti delle classi subalterne all'alfabeto e alla cultura scritta. Soprattutto l'accelerato sviluppo della società italiana nell'ultimo quarto dell'Ottocento aveva prodotto un deciso allargamento dei suoi ranghi intermedi... l'istruzione tecnica in particolare aveva vissuto uno sviluppo impetuoso, impressionante nel balzo compiuto dai poco meno di 30 mila iscritti del 1880-81 ai 160 mila e passa di quarant'anni dopo»¹¹.

Altri significativi sviluppi si ebbero sul terreno del primato della scuola pubblica governativa rispetto alla scuola privata confessionale. Rispetto al deprimente dato di partenza dell'inizio degli anni Sessanta, di decennio in decennio i governi sostennero sforzi ingenti. I 12.000 liceali degli anni Sessanta erano diventati 54 mila nel 1923, cui dovevano sommarsi i circa 16 mila delle scuole private¹².

¹⁰ A. ASOR ROSA, *La cultura*, cit., 843.

¹¹ A. SCOTTO DI LUZIO, *Il liceo classico*, Bologna, 1999, 87.

¹² Ivi, 75.

3. Segue: *l'amministrazione giolittiana e l'allargamento delle funzioni sociali del Governo. La legge Daneo-Credaro (1911): l'istruzione elementare da bene "voluttuario" a servizio di carattere generale.*

L'amministrazione giolittiana segnò un deciso spartiacque rispetto a quella crispina, anche sul terreno della scuola. La dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che «rispetto all'esperienza crispina autoritaria e di riforma per via legislativa dello Stato, l'esperienza giolittiana si caratterizza per il rafforzamento dell'esecutivo e delle sue funzioni di allargamento delle attività dello Stato nella vita economica e sociale, secondo una linea contemporaneamente di promozione e di mediazione»¹³.

Del resto, è il periodo del decollo industriale e delle modificazioni sociologiche (della popolazione scolastica, delle forze del lavoro, del personale politico e della classe di governo) che si traduce, anche sul terreno dell'istruzione, in una particolare intensità di provvedimenti e fatti.

Tra i fatti "istituzionali" va rammentato la nascita delle associazioni: l'Unione Magistrale Nazionale (1901); la Federazione nazionale insegnanti scuola media (1902) e la Associazione cattolica Niccolò Tommaseo (1906).

Tra quelli normativi indubbio rilievo ebbe la legge Orlando del 1904 che, tra l'altro, elevò l'obbligo scolastico a dodici anni; introdusse l'assistenza scolastica,

¹³ D. RAGAZZINI, *L'amministrazione della scuola*, in *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, cit., 285. Nello stesso senso N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, 1973, 43; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, 1985, 282 ss.

affidandola ai Comuni; istituì corsi serali per adulti, corsi popolari, corsi per analfabeti. Ma, al di là dei molti provvedimenti su cui non è il caso di soffermarsi (diffusione della lettura, edilizia scolastica, refezione...) ¹⁴ ciò che, invece, occorre sottolineare è che con quella legge si rafforzò la quasi naturale e precedente aspirazione dei Comuni a prendersi cura dei bisogni sociali della propria popolazione, in una logica di interventi pubblici prima pressoché sconosciuta.

Il provvedimento di gran lunga più importante di questo periodo (ma forse in generale uno dei più rilevanti della storia “sociale” della scuola) fu la legge Daneo-Credaro del 1911, che, peraltro, incomprensibilmente, viene trascurato dagli studi giuridici sull’istruzione come diritto sociale ¹⁵.

Essa è nota per aver avvocato la scuola elementare allo Stato. Meno noti e indagati sono gli aspetti della legge riguardanti l’”assistenza” scolastica. Essa, infatti, ridefinì in maniera più rigorosa l’obbligo scolastico e, soprattutto, riconobbe il Patronato scolastico come ente morale, prevedendone l’istituzione in ogni Comune e l’amministrazione da parte di un Consiglio composto da rappresentanti comunali e scolastici, con finanziamenti obbligatori statali e facoltativi da parte dei Comuni e dei privati.

In particolare, è stato giustamente sottolineato come i compiti di assistenza scolastica del Patronato furono tratteggiati in un’ottica di intervento universalistico e generale, con l’intento di organizzare il servi-

¹⁴ Su cui v., almeno E. DE FORT, *Storia della scuola elementare*, vol. I, *Dall’Unità all’età giolittiana*, Milano, 1979, 166 ss.

¹⁵ Sull’importanza dell’azione riformatrice di Credaro v., nella recente letteratura, G. CHIOSSO, *L’educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Bologna, 2019, 74 ss.

zio al fine di porre le condizioni che permettessero la frequenza scolastica di tutti, piuttosto che predisporre sussidi *ad personam*»¹⁶. I commenti alla legge furono perlopiù positivi, soprattutto per l'indirizzo che essa esprimeva e che in questo commento di Bonetta risulta estremamente chiaro: «si chiude la stagione post-risorgimentale della nostra scuola elementare, fatta di inveterati ideologismi e di percezioni parziali della multiforme realtà scolastica del nostro Paese; si pone fine a quella istruzione primaria ottocentesca e liberale affidata alle sole cure degli enti locali e all'iniziativa di pochi eroi del pionierismo culturale»¹⁷.

4. Segue: *il periodo costituente. Il dibattito sul diritto all'istruzione e il nesso tra istruzione e lavoro*

Dopo la lunga e dolorosa pausa costituita dal Ventennio dittatoriale fu nel Secondo Dopoguerra che, nel gettare le basi per la ricostruzione del Paese, l'istruzione assunse un ruolo predominante nelle politiche pubbliche.

I dati sull'istruzione nel Paese erano davvero preoccupanti: «nel 1948 il tasso di analfabetismo era stimato, in mancanza di dati precisi, intorno al 15-18% (con punte superiori anche a 40% in alcune zone del Sud), l'80% dei ragazzi non completava l'obbligo scolastico (...), soltanto il 10% degli ultraquattordicenni continuava gli studi»¹⁸.

¹⁶ G. CIVES, *Scuola integrata e servizio scolastico*, Firenze, 1974.

¹⁷ G. BONETTA, *L'avocazione della scuola elementare allo Stato* in AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Bari, 1982, 185.

¹⁸ Ivi, 48.

Pur tra mille difficoltà, in quel periodo si gettarono le basi per le future riforme della scuola. È indubbio, infatti, che l'attenzione della classe dirigente dell'epoca al tema dell'istruzione come fattore fondamentale per la ricostruzione del Paese¹⁹ non si limitò al tema scuola statale-scuola privata, (secondo una certa storiografia, che oggi tuttavia è stata rivisitata grazie ai preziosi apporti di taluni importanti studi²⁰) anche se, indubbiamente si trattava del tema più scottante poiché trascendeva il problema scuola per investire direttamente i rapporti tra il partito politico di maggioranza relativa e le gerarchie ecclesiastiche (assai stretto) e, conseguentemente, i rapporti tra quel partito e l'opposizione laica e di sinistra²¹.

¹⁹ Basti rammentare l'imponente mole di dati e documenti elaborati in quel periodo: il volume predisposto dalla COMMISSIONE ALLEATA, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Milano, 1947; il documento del MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Guida alla Costituente. Il problema della scuola*, Firenze, 1946; la Rivista «La riforma della scuola» che tra il 1947 e il 1949 pubblicò in numerosi fascicoli l'inchiesta per la riforma della scuola avviata dal Ministro Gonella; il documento *Proposte della Commissione ministeriale per lo studio della scuola dagli 11 ai 14 anni*, Roma, 1957; i vari documenti sul piano decennale della scuola tra cui *Il piano della scuola. Documenti parlamentari*, Roma, Palombi, 1962; le numerose ricerche SVIMEZ (tra cui *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola. Previsioni per il prossimo quindicennio*, Milano, 1961 e *Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi sulla scuola*, Milano, 1962), nonché gli Annuari statistici dell'istruzione italiana pubblicati a cura dell'Istituto centrale di statistica.

²⁰ Tra cui certamente G. CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Bergamo, 1988 e L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Bergamo, 2001.

²¹ È questa, come noto, la posizione, tra l'altro, di S. CASSESE, espressa a più riprese e in più scritti (*La scuola in Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, 1977, 274 ss.; e S. CASSESE,

In quel contesto, dunque, non si potevano non apprezzare gli esiti del dibattito che si svolse in Assemblea costituente.

L'attuale art. 34 Cost. venne per la prima volta discusso nel seguente testo: «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze, garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto. L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età».

La discussione fu introdotta da una dichiarazione di Aldo Moro secondo cui tale testo sarebbe già stato concordato e, dunque, avrebbe potuto essere direttamente messo in discussione. Dopo aver approvato all'unanimità la prima proposizione, il cui tenore, di carattere assai generale, del resto, non prestava fianco a particolari questioni, il dibattito si incentrò sostanzialmente sui due temi cardine contenuti nella norma: l'obbligo scolastico (*l'accesso all'istruzione*) e le modalità attraverso cui garantire l'assistenza scolastica (*il diritto di poter studiare*).

Concetto Marchesi, che insieme ad Aldo Moro aveva il compito di relazionare, precisò più avanti che l'ultima parte della norma costituiva niente più che una «dichiarazione costituzionale» (29 ottobre 1946), che il legislatore ordinario avrebbe successivamente

A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1976) secondo cui il dibattito fu dominato dalla questione scuola statale-scuola cattolica con una sostanziale vittoria del partito cattolico.

dovuto riempire di contenuto specifico. Del resto, proseguiva Marchesi, cui fece eco Aldo Moro, tolta l'istruzione elementare e assicurata la funzione sociale dell'istruzione sino a 14 anni, il vero problema del dopoguerra consisteva nella ricerca del lavoro e, dunque, ci si sarebbe dovuti preoccupare di costruire autentici percorsi di formazione professionale.

Marchesi e Moro furono gli assoluti protagonisti di quelle discussioni e dalle loro posizioni trasparivano con grande nettezza gli atteggiamenti dei partiti di appartenenza sul tema che ben emersero il 18 ottobre 1946 quando all'interno della prima Sottocommissione il Presidente Tupini presentò l'articolato frutto dell'accordo tra i due relatori, evidenziando i punti di accordo e quelli di disaccordo. I punti di accordo riguardavano la struttura essenziale del diritto all'istruzione come "bene sociale", secondo la densa espressione già utilizzata in precedenza nelle discussioni.

Ed infatti i relatori avevano convenuto sulla seguente configurazione:

Art. 1. – «È supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali».

Art. 2. – «L'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è permessa nei limiti della legge. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento».

Art. 4. – «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscano ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale

diritto. L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età».

L'articolato comune, dunque, prefigurava interamente quello che poi diverrà l'art. 34 Cost., punto di approdo della fonte dell'istruzione quale diritto sociale, mentre il punto di evidente contrasto riguardava l'articolo 2 e la complessa vicenda del rapporto scuola statale-scuola non statale.

I dissidi iniziarono proprio sulla parte della proposta riguardante il ruolo dello Stato sull'organizzazione dell'istruzione. In particolare, la parificazione tra scuola statale e privata voluta dai democristiani e negata dai comunisti. La discussione arrivò in Assemblea costituente senza che si fosse peraltro pervenuti ad alcun accordo in Sottocommissione tanto che il confronto continuò serrato e dimostrò via via tutta la sua conformazione prettamente ideologica. Alla fine, tuttavia, come su altri temi sensibili, si giunse ad un accordo tra le due forze politiche, che consistette nell'affermazione della libertà dei privati di istituire scuole «senza oneri per lo Stato».

Il tema dell'obbligo scolastico venne poi ripreso, anche sotto il profilo più propriamente culturale, nella discussione in Assemblea. Qui trovarono finalmente spazio i temi delle finalità dell'obbligo scolastico; dell'importanza della istruzione professionale; del ruolo della scuola materna quale primo frammento dell'istruzione; del nesso tra scuola e mondo del lavoro. Rispetto al testo proveniente dalle prime due Sottocommissioni il testo approvato dall'Assemblea conteneva due modifiche lessicali: «tutti» al posto di «popolo» e «istruzione» al posto di «insegnamento».

I relatori della prima Sottocommissione (Aldo

Moro e Concetto Marchesi), ai quali fu affidato il compito di predisporre il testo base, concordarono sul seguente articolo: «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto». Su tale impostazione si registrò, come abbiamo già evidenziato, il consenso della prima Sottocommissione (18 ottobre 1946) per cui i due relatori si limitarono a qualche precisazione, in relazione ai concetti di merito e profitto.

Il testo, approvato all'unanimità, non conteneva tuttavia riferimenti alle modalità concernenti l'accesso ai benefici, delle quali si tratterà in sede di Assemblea nelle sedute del 21, 22, 29 e 30 aprile 1947. Sulla modalità concorsuale per accedere ai benefici concordarono tutti gli interventi; mentre sul tema della loro possibile estensione anche agli alunni delle scuole non statali si registrarono toni e accenti diversi. Dalle posizioni più morbide, anche se contrapposte, di Vincenzo Mazzei (secondo cui tali provvidenze non costituivano un «diritto» degli alunni delle scuole non statali, bensì una facoltà discrezionale attribuita al legislatore di decidere tipi di provvidenze eventualmente da estendere loro) e Bernardo Mattarella (che, al contrario, ribadiva la funzione sociale della scuola non statale, da cui scaturiva l'esigenza di non discriminazione della stessa), al rinfocolarsi dello scontro ideologico tra Concetto Marchesi (secondo cui con tale norma si faceva rientrare dalla finestra ciò che con l'approvazione dell'art. 27 del progetto si era voluto far uscire dalla porta: il finanziamento diretto dello

Stato alle scuole non statali) e Aldo Moro (che, al contrario, riteneva tale estensione una perfetta applicazione del principio di parità sancito nell'art. 27).

Così, allo scopo di chiudere la controversia si giunse alla soppressione dell'emendamento che espressamente estendeva agli alunni delle scuole non statali le provvidenze previste dalla norma, con la conseguenza di proiettare sul Parlamento il problema dell'attuazione della stessa norma.

Ultima questione di un certo rilievo sottoposta all'Assemblea riguardò l'interpretazione dell'inciso «capaci e meritevoli». Un emendamento di Gustavo Colonnetti e Alcide Malagugini intendeva anteporre l'avverbio «solo» alla norma, allo scopo di impedire ai non meritevoli di arrivare ai più alti gradi di istruzione. Sul punto si sviluppò una discussione in gran parte ideologica (poiché volta ad esaltare l'idea di Costituzione come 'programma') cui si pose fine con il voto contrario all'emendamento stesso.

A differenza delle discussioni in materia di istruzione, in cui si contrapposero posizioni ideologiche ben definite e stratificatesi nel tempo, il tema del lavoro e della formazione per il (e al) lavoro costituiva un'assoluta novità nel panorama politico istituzionale italiano, e, nel contempo, un'esigenza concreta ineludibile.

L'Italia usciva sconfitta da un conflitto mondiale e, soprattutto, da un Ventennio che aveva fatto dell'autarchia, anche economica ed industriale, un canone fermo della politica del regime fascista.

Perciò le discussioni sul tema della formazione al lavoro, e della formazione professionale in generale, si caratterizzarono per un'estrema aderenza ai problemi reali del Paese: l'emigrazione, la necessità di tutelare

la libera circolazione, anche all'estero, attraverso convenzioni internazionali, l'esigenza di unire saldamente il lavoro con i percorsi professionalizzanti.

Il nodo fondamentale dell'elevazione professionale dei lavoratori venne affrontato nuovamente in una seduta di poco successiva, quella del 13 maggio, da Aldo Moro che richiamò la necessità di costituire l'impegno dello Stato nella preparazione professionale: «Qui si vuol mettere in rilievo che la Repubblica assume il compito, non solo d'istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale. Ciò soprattutto per i giovani, ma anche per gli anziani. Si aggiunge "l'elevazione professionale" come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori italiani».

Si giunse, così, ad approvare la seguente norma: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale; e tutela il lavoro italiano all'estero».

In tal modo, peraltro, emergeva, non solo il nesso tra l'art. 1 Cost. e la sua applicazione concreta, nel senso di modalità di attuazione del principio lavorista, ma altresì lo spessore concettuale e teorico del lavoro come diritto sociale, come diritto, cioè, in cui l'uomo esprime compiutamente la sua personalità. Emergeva, in altri termini, la vera frattura concettuale con la dottrina liberale ottocentesca e con l'esaltazione dei di-

ritti dell'uomo in quanto diritti di libertà individuale. Entrava così in campo un'altra concezione dei diritti individuali, secondo la quale questi venivano esaltati non solo in quanto complementi dello sviluppo individuale, ma anche in quanto perni essenziali dello sviluppo della società nel suo complesso.

Era perciò cruciale il tema della formazione al lavoro e per il lavoro: l'impegno che lo Stato si assumeva era infatti un onere volto non solo a favorire le condizioni per la ricerca di un lavoro ma, soprattutto, a far sì che attraverso di esso fosse possibile assicurare la piena potenzialità della personalità di ognuno. Per far ciò non vi era che un modo, e cioè concepire la formazione al lavoro non solo come formazione iniziale, bensì come formazione continua che accompagnasse il lavoratore in tutto l'arco della sua attività lavorativa.

Le discussioni appena riportate fanno giustizia di taluni ingenerosi giudizi sul dibattito costituente in merito alla scuola ritenuto, da taluni, schiavo di «quei compromessi che non sono sempre la parte più felice della Costituzione repubblicana»²², ovvero fortemente condizionato da un pensiero «rivolto o al passato o all'avvento di un nuovo ordine rinviato a tempi migliori»²³.

Certamente, la Costituzione non poteva (e non doveva) offrire soluzioni concrete a problemi che potevano sciogliersi all'interno degli indirizzi politici futuri (quali scuola unica; architettura degli studi classici e scientifici, etc..) mentre doveva offrire principi e valori su cui fondare le scelte future.

²² L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, 1982, 32.

²³ G. LAIGATA, *La Costituente e i problemi della scuola* in N. RAPONI (a cura di), *Scuola e Resistenza*, Parma, 1978, 315.

Ed è altrettanto indubbio che i Costituenti non andarono oltre tali principi e valori: la scuola come fonte dell'istruzione per tutti; il compito dello Stato di assolvere tale funzione; la libertà di insegnamento; la libertà ed autonomia delle università; il compito dello Stato di certificare le competenze, la libertà di scelta...

Il Ministero per la Costituente, in vista del dibattito sulle questioni educative, aveva affidato a Lucio Lombardo-Radice il compito di suggerire le questioni maggiormente stimolanti che lo studioso, non a caso, aveva indicato in una profonda trasformazione della scuola italiana quale motore di formazione della coscienza democratica: diritto all'istruzione sino al quattordicesimo anno di età; l'innalzamento del livello degli studi, specialmente di quelli universitari, la lotta alla disoccupazione intellettuale²⁴. Tutti temi, dunque, che testimoniavano la volontà almeno di una parte della classe intellettuale italiana di definire nella Costituzione un quadro di valori condivisi ed indispensabili per la ricostruzione del Paese. Da questo punto di vista il giudizio più equilibrato rispetto a quel periodo è probabilmente quello di chi ha evidenziato la coesistenza (più che comprensibile) dell'esigenza per un verso di ricostruire e per altro verso di innovare²⁵.

Ed è sul terreno dell'innovazione che si possono cogliere quei nessi tra istruzione e formazione della persona che costituirono indubbiamente il terreno più fertile di discussioni ed in cui si intravedevano gli albori dello Stato sociale.

²⁴ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Guida alla Costituente. *Il problema della scuola*, Firenze, 1946.

²⁵ G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., 376.

5. *La “politica” e le “politiche” sull’istruzione nel primo periodo di attuazione della Costituzione*

Oltre ai dibattiti in sede Costituente merita ricordare almeno altri tre momenti cruciali del primo periodo repubblicano: l’inchiesta nazionale sulla scuola avviata nel 1948 dall’allora Ministro Gonella; il progetto di riforma scolastica elaborato in seno al Ministero dal luglio 1949 alla primavera del 1951 e il Piano decennale per la scuola (1959-1969).

5.1. L’inchiesta nazionale sulla scuola

Nell’aprile del 1947 l’allora Ministro Gonella costituì una Commissione nazionale d’inchiesta sulla situazione della scuola in Italia, cui furono chiamati quali componenti i precedenti Ministri dell’istruzione, allo scopo di fotografare la situazione esistente e suscitare, come lo stesso Ministro ebbe a dichiarare, un dibattito interno alla scuola stessa²⁶. Nel gennaio del 1948 l’inchiesta venne formalmente avviata con la costituzione di cinque Sottocommissioni, (una per ciascuno dei settori di indagine: istruzione elementare, secondaria, universitaria, artistica, interventi per gli adulti), cui si diede il compito di elaborare i questionari da sottoporre ad insegnanti, associazioni, enti ed istituti interessati ai problemi della scuola allo scopo di raccogliere pareri e proposte.

Tra ottobre e novembre del 1948 si svolse la consultazione cui parteciparono oltre 200.000 docenti e oltre 80.000 altri addetti ai lavori, con la mobilita-

²⁶ G. GONELLA, *L’inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in *La riforma della scuola*, I, 1947, 3 ss.

zione di «una gran quantità di energie che sollevarono nell'opinione pubblica l'interesse per i problemi educativo-scolastici in un periodo in cui la gravità di altre questioni di vitale importanza (precaria situazione economica, diffusa disoccupazione, gravità dei problemi internazionali) finiva per considerare secondario il problema del rinnovamento scolastico»²⁷. Interesse testimoniato anche dal fatto che il Governo «aumentò progressivamente gli stanziamenti per l'Istruzione passando dal 5,6% del bilancio generale dello Stato del 1946 all'8,7% di due anni dopo per attestarsi, agli inizi degli anni 50, al 9,7%»²⁸.

5.2. *Il tentativo di riforma della scuola*

Il secondo momento cruciale fu costituito dal tentativo, poi abortito, di riforma scolastica conseguente all'inchiesta Gonella. La stesura del progetto di riforma fu affidata dal Ministro ad un gruppo di studiosi e funzionari ministeriali guidati dal pedagogista Giovanni Calò che lavorò dal luglio del 1949 alla primavera del 1951. L'impegno fu indubbiamente intenso: vi furono la stesura di un primo documento e l'avvio di una ricognizione sistematica della legislazione vigente allo scopo di evidenziare la legislazione divenuta incompatibile con il sistema costituzionale; successivamente tutto il lavoro prodotto passò al vaglio del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione che ne discusse ampiamente e dialetticamente e restituì al Ministro lo spaccato analitico delle posizioni critiche e adesive.

²⁷ G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, cit., 387.

²⁸ *Ibidem*.

La proposta di riforma, come noto, non riuscì a superare la mera fase propositiva, inaugurando così una lunga stagione di fallimenti delle riforme scolastiche. Ciononostante, anche gli avversari riconobbero al Ministro Gonella il merito di aver dato «nel corso del quinquennio un incremento rilevante al bilancio del suo Ministero»²⁹ e di aver avvantaggiato «con risultati apprezzabili la carriera e il trattamento economico di parecchie categorie del personale da esso dipendente»³⁰, restituendo così, almeno parzialmente, dignità sociale alle professioni scolastiche.

5.3. Il Piano decennale della scuola

Ultimo momento cruciale della fase immediatamente post-costituente è certamente costituito dal periodo in cui prese corpo il Piano decennale della scuola varato dall'allora Presidente del Consiglio Fanfani nel 1958 che aveva come aspirazione quella di stanziare i finanziamenti necessari all'avvio delle ristrutturazioni pedagogico-organizzative di cui il sistema scolastico aveva bisogno. Esso prevedeva, infatti, che per il decennio 1959-1969 fosse stanziata in materia di istruzione la somma di 1364 miliardi, in aggiunta a quelli ordinariamente destinati al bilancio del Ministero dell'Istruzione. Le risorse avrebbero dovuto essere destinate all'edilizia scolastica, all'assistenza e alle borse di studio, alle attrezzature e dotazioni di materiale didattico, infine, agli organici dei docenti.

²⁹ G. FERRETTI, *Il bilancio del Ministero Gonella*, in *Il Ponte*, n. 11, 1951, 1457.

³⁰ *Ibidem*.

La predisposizione del Piano fu probabilmente sospinta anche dal rinnovato interesse del PCI sulle questioni della scuola e, in particolare, sulla questione della scuola media unica, e cioè sulla risposta al grave problema dell'abbandono scolastico tra gli 11 e 14 anni (al cui ordinamento vennero dedicati i lavori della Commissione ministeriale istituita dall'allora Ministro Paolo Rossi nel 1956). Secondo gli storici il Piano fu una delle prove generali della più ampia strategia "riformista" dei governi di centro-sinistra che si sarebbe sviluppata di lì a poco³¹. In questa prospettiva si è giustamente sottolineato che «il Piano decennale risultava animato da preoccupazioni diverse di segno chiaramente nuovo rispetto al passato e rifletteva l'affermarsi, all'interno della classe politica, di quella "cultura della programmazione" secondo cui lo Stato era tenuto a guidare i grandi processi di trasformazione socio-economica del Paese»³².

L'idea della programmazione e, dunque, l'idea per cui a grandi problemi non potevano che corrispondere strategie di lungo periodo aveva animato quattro anni prima lo Schema Vanoni (anch'esso non a caso decennale) nel quale Pasquale Saraceno (ideatore e in buona parte estensore dello Schema) metteva a fuoco il tema della disoccupazione, considerato il vero problema dell'economia italiana³³, richiamando la necessità di un decisivo intervento sulla formazione professionale.

³¹ G. GOZZER, *Sviluppo della scuola e piano decennale*, Roma, 1959.

³² L. PAZZAGLIA, *La politica scolastica del centro sinistra*, in *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., 483.

³³ P. BARUCCI, *Introduzione* in P. SARACENO (a cura di), *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, Milano, 1982, 4.

Il Piano decennale ebbe una discussione infinita che si protrasse dalla fine del 1958 alla primavera del 1962, anche a causa del suo intreccio con le parallele discussioni sulla riforma del segmento 11-14 anni che i partiti della sinistra utilizzarono anche come arma di contrasto a talune parti del Piano poco gradite. Dopo la caduta del Governo Fanfani il provvedimento venne riassunto dal successivo Ministro dell'Istruzione Medici che resse il ministero dal febbraio del 1959 al luglio del 1960 e, successivamente, divenne vittima delle vicende politiche che contrassegnarono la breve esperienza del Governo Tambroni (primavera-estate 1960) le quali costrinsero il Governo, dopo la crisi extraparlamentare, a riproporre il provvedimento al Parlamento nella primavera del 1961.

La sua discussione fu contrassegnata da attacchi provenienti dai partiti laici e della sinistra sulla filosofia dello stesso, ritenuta poco chiara e non adeguata ad aggredire i problemi di fondo del sistema scolastico italiano³⁴. Strada facendo, pertanto, il Piano venne ridimensionato e l'iter che accompagnò la sua lunga gestazione si concluse con l'approvazione della legge n. 1073 del 24 luglio 1962 (Provvedimento per lo sviluppo delle scuole nel triennio dal 1962 al 1965) e, dunque, con uno stralcio triennale del Piano stesso. Lo stralcio disponeva, peraltro, l'istituzione di una commissione di indagine che, calcolate le previsioni di crescita della scuola, prospettasse il fabbisogno finanziario e le conseguenti modifiche ordinamentali.

Al di là delle contingenze politiche che indubbiamente ebbero il loro rilevante peso specifico, è impor-

³⁴ L. PAZZAGLIA, *La politica scolastica del centro sinistra*, cit., 483 ss.

tante sottolineare che anche questa stagione, come altre dall'Unità di Italia, fu animata, tra alti e bassi, da una grande idea: la scuola come fattore “promozionale” delle persone e perciò del Paese intero.

Luciano Pazzaglia ha ben evidenziato questo passaggio quando ha sottolineato come «In virtù di questa cultura – che sarebbe poi stata assunta con ulteriore determinazione dai successivi governi di centro-sinistra – la scuola cessava di costituire un momento a sé stante per diventare elemento di un sistema più ampio nel quale interagivano fattori di varia natura, da quelli economici a quelli più propriamente formativi»³⁵.

Non vi è dubbio, dunque, che la stagione immediatamente post-costituente fu particolarmente importante.

Anzitutto sotto il profilo degli esiti forse modesti in assoluto ma importanti nel contesto socio-economico degli anni della ricostruzione: la spesa per l'istruzione passò dal 5,6% del bilancio complessivo dello Stato del 1946 al 9,7% del 1952; negli stessi anni furono compiuti interventi edilizi su circa un quarto di tutte le aule. Grazie all'aumento del personale scolastico (dai 124.465 del 1945-1946 ai 157.785 del 1951-1952) e all'impiego di oltre 92.000 unità di insegnanti elementari nei corsi e nelle attività di educazione popolare che coinvolsero circa 2 milioni di adulti si realizzò «quella che sicuramente fu la più sistematica battaglia intrapresa contro l'analfabetismo dall'Unità in poi»³⁶. La popolazione scolastica aumentò decisamente «in seguito ad un triplice ordi-

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ G. CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., 110.

ne di motivi: diminuzione dell'evasione all'obbligo, minor numero di abbandoni nella scuola elementare e, soprattutto, un aumento di circa il 60% degli iscritti nella scuola secondaria inferiore»³⁷.

Inoltre, fu proprio in questa fase che si posero le basi di quella «cultura per la riforma» che, a ragione, Giorgio Chiosso ritiene uno degli esiti più maturi di quella stagione³⁸.

L'inchiesta nazionale sulla scuola e, soprattutto, il Piano decennale testimoniano di tali volontà, al di là degli esiti concreti che ne scaturirono. Non vi è stata, del resto, nessun'altra stagione della storia repubblicana che abbia prodotto un Piano di simile natura rispetto alla scuola.

6. *L'istruzione all'interno delle politiche pubbliche tra affermazione dello Stato sociale e avvio dell'esperienza regionalista. L'inizio della fase discendente*

Tra i molti fattori che hanno determinato gli sviluppi successivi due, in particolare, si sono rivelati determinanti e cioè:

- a. l'affermarsi di strumenti dello Stato sociale in funzione prevalente di “protezione” dal bisogno, con la sottovalutazione della “promozione” sociale;
- b. l'avvio della esperienza regionalistica, con il contestuale trasferimento alle Regioni e al sistema degli enti locali di una serie di significative funzioni in materia di istruzione.

³⁷ Ivi 11.

³⁸ Ivi, 191.

Entrambi hanno avuto una importanza cruciale, poiché hanno fortemente contribuito a determinare il contenuto concreto del diritto all'istruzione, e il "ruolo" dello Stato nell'attuazione delle politiche di settore.

7. *Lo Stato sociale come Stato di "protezione" (e non di promozione)*

La spinta a concettualizzare i diritti sociali prevalentemente come "prestazioni" si è tradotta nel nostro ordinamento in interpretazioni che:

- hanno sottovalutato il compito di promozione della persona a favore di istanze egualitarie o solamente redistributive³⁹;

- hanno accolto una versione assistenzialistica dello Stato sociale, nel senso di escludere una lettura forte della giustizia distributiva per una politica di singoli interventi correttivi di disuguaglianza di fatto a favore di categorie e soggetti deboli⁴⁰;

- hanno trasformato l'art. 3 della Costituzione in una miniera inesauribile di lotta alle discriminazioni identificando così «il principio di uguaglianza con il criterio di valutazione di eventuali discriminazioni»⁴¹;

³⁹ Così, tra i molti, nella dottrina più recente M. BENVENUTI, *Diritti sociali in Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2012, 220 che enfatizza la qualità di diritti di prestazione in funzione redistributiva.

⁴⁰ Così A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza* in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 277.

⁴¹ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 5 ss., ma in senso decisamente

- non hanno messo al centro dell'attenzione la protezione del lavoro, bensì istituti di sicurezza sociale⁴²;

- non hanno sufficientemente valorizzato il welfare familiare, sia come sostegno alla donna, sia come politiche "intergenerazionali"⁴³.

Le politiche che si sono susseguite nel tempo, dunque, non sono state il frutto di prospettive di lungo periodo fondate sulla necessità di inverare i principi costituzionali plasmandoli sulle concrete necessità dei momenti storici che attraversava il Paese. Al contrario, esse si sono basate sulle "domande" che le diverse categorie ponevano non tanto alla politica, quanto ai Governi che si succedevano, secondo una prospettiva miope e di cortissimo respiro, volta sostanzialmente ad intercettare consensi elettorali. Il che, di per sé, non sarebbe necessariamente un male poiché, in fondo, gli interventi perequativi in quanto tali sono sempre sorretti da una logica di fondo che risponde, in parte, agli obiettivi di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione. Il problema è che tali interventi si sono succeduti in maniera incrementale e senza che ci si soffermasse a valutarne gli esiti e l'effettivo impatto sulla popolazione.

Nel contesto che si è delineato nei paragrafi precedenti si sono inserite le politiche scolastiche, anch'esse troppo spesso caratterizzate dalla prevalenza

critico D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 136.

⁴² Così ad esempio V.M. CAFERRA, *Diritti della persona e Stato sociale: il diritto dei servizi socio-sanitari*, Bologna, 1987, 5.

⁴³ Il rilievo è di M. NALDINI, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettiva di analisi comparata*, in *Stato e mercato*, 2002, 74 ss.

di approcci di “assistenza”, rispetto ad aspetti promozionali.

In sostanza il prevalere di un indirizzo prettamente assistenzialistico dello Stato sociale ha influenzato (negativamente) anche le politiche pubbliche scolastiche, poco inclini a proiettarsi coraggiosamente nel futuro, e più propense, invece, al mantenimento di posizioni di rendita ovvero alla soluzione di problemi emergenziali.

Basti pensare al modo in cui è stato affrontato – o, meglio, al modo in cui non è stato affrontato – il tema del precariato, ingrossatosi progressivamente attraverso reclutamenti senza concorso⁴⁴ e, meno che mai, senza programmazione, che hanno fatto per molti anni del Ministero della Pubblica Istruzione un’amministrazione “monstre” per numero di addetti rispetto alle effettive esigenze.

Altro terreno di torsione delle politiche pubbliche rispetto alle potenzialità che potevano trarsi dalle norme costituzionali fu quello della formazione tecnica e professionale che, se opportunamente sviluppata, poteva diventare motore di sviluppo di una forma di istruzione complessa, in cui intrecciare il “fare” con il “saper fare”, per dar vita a forme di apprendimento diverse, caratterizzate al loro interno da una continua spinta al progresso e all’innovazione. L’assenza di un canale di alta formazione professionale caratterizza (in negativo) il sistema italiano e solo recentemente si è cercato di porre rimedio a tale grave assenza attraverso l’istituzione degli Istituti Tecnici Superiori

⁴⁴ Cui conseguiva una discutibile preparazione dei docenti stessi, evidenziata da A. VINCIGUERRA, *Perché non cambiate menù*, in *Tuttoscuola*, n. 1, 1975, 37 ss. e ID., *Ci vuole un po’ di flessibilità*, in *Tuttoscuola*, n. 3, 1975.

(ITS), peraltro in numero insufficiente, le cui figure professionali sono fortemente appetite dal mondo del lavoro.

La svalutazione del “merito” e il labile (quando non inesistente) nesso tra politiche scolastiche e politiche del lavoro costituiscono altri due aspetti particolarmente esemplificativi dell’incapacità di costituire fattore di “promozione”.

Per quanto riguarda il merito, il periodo senz’altro più attenzionato dalla letteratura specialistica fu quello degli anni Settanta. Soprattutto la Rivista *Tuttoscuola* vi dedicò più riflessioni, quando correlate alla (supposta) necessità di ricomporre lo iato tra preparazione effettiva e certificazione delle competenze⁴⁵, quando connesse all’esigenza di attuare l’indicazione costituzionale con riguardo ai capaci e meritevoli in contrapposizione all’idea di una scuola meramente “formativa”⁴⁶; quando per denunciare il lassismo degli esami di maturità oramai privati, secondo alcuni, di ogni seria forma di selezione⁴⁷.

Quanto al nesso tra politiche scolastiche e politiche del lavoro (e cioè con riguardo ad uno degli

⁴⁵ A. VINCIGUERRA, *Serietà degli studi*, Editoriale, in *Tuttoscuola*, n. 14, 1976, 7.

⁴⁶ Così G. GOZZER, *Chi ha paura della selezione*, in *Tuttoscuola*, n. 17-18, 1976, 28 in polemica con F. FERRAROTTI secondo cui la scuola doveva ispirarsi ad un modello democratico sperimentale non permissivo, né repressivo, ma formativo. Secondo GOZZER tale ideale di scuola se attuato sino in fondo non avrebbe dovuto rilasciare diplomi.

⁴⁷ D. PIERACCIONI, *Qui una maturità non si nega a nessuno*, in *Tuttoscuola*, n. 15, 1977, 13 ss.; N. BRUNI, *Anche quest’anno 300.000 per una maturità screditata*, in *Tuttoscuola*, nn. 58-59, 1978, 10 ss.; S. DAMIANI, *E se scuola e università cominciassero a bocciare?*, in *Tuttoscuola*, n. 54, 1978, 10 ss.

aspetti cruciali e degli snodi fondamentali di quelle politiche “attive” che la Commissione Onofri riteneva assenti dal panorama dello Stato sociale italiano) il ritardo accumulato è davvero impressionante se solo si pensa che già nel 1976 E. Di Giulio scriveva su *Tuttoscuola*: «quello della disoccupazione, comunque, è il primo e più grave problema che il futuro governo dovrà affrontare. Se si continua sul passo di oggi ci troveremo al 1980 con qualcosa come un milione e mezzo di giovani disoccupati. Sarebbe una situazione gravissima dalle conseguenze incalcolabili, sia sul piano sociale che politico. Occorre dunque fare qualcosa e farlo in fretta»⁴⁸.

8. Segue: *l'avvio dell'esperienza regionalista*

L'altro fattore fortemente determinante il contenuto del diritto di istruzione è probabilmente connesso all'avvio dell'esperienza regionalista degli anni Settanta e, più precisamente, ai primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, cioè con i decreti legislativi delegati del 1972, adottati sulla base della delega contenuta nella legge n. 281 del 1970.

Con essi, in realtà, un sistema assai poco razionale di divisione di compiti tra Stato e Regioni che sottraeva a queste ultime (e a tutto il sistema locale) ogni potere autenticamente programmatico in materia (basti

⁴⁸ E. DI GIULIO, *Disoccupazione giovanile: ci vuole un "menù" diverso*, nn. 15-16, 1976, 23. Le annate 1975-1976 di *Tuttoscuola* si occupano quasi esclusivamente di tutte le questioni che girano intorno a tali temi: carenza di formazione professionale; disoccupazione intellettuale; mancanza di collegamenti tra scuola e mondo del lavoro.

pensare all'artificiosa distinzione tra formazione professionale e formazione professionale di Stato) e che, dunque, suscitava le critiche della dottrina autenticamente regionalista⁴⁹.

Su tale incompiuto disegno di decentramento si innestò la legge di delega n. 477 del 1973 e sulla base di questa i decreti delegati del 1974, più noti come quelli che estesero la formula partecipativo-democratica nella scuola e che la configurano, tutt'oggi, come «una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica» (art. 1 d.P.R. n. 416/ 1974)⁵⁰.

È noto come l'esperienza della partecipazione entrò subito in crisi per una serie di fattori diversi. Ed è altrettanto noto come il d.P.R. n. 616/1977 costituì un momento di discontinuità in questo percorso: l'esigenza "politica" di attuazione compiuta dell'ordinamento regionale smorzava e faceva perdere di specifico rilievo le problematiche connesse alla specificità del mondo scolastico ed al suo diretto collegamento con i compiti statali.

I trasferimenti del 1977, in sostanza, potevano rivelarsi cruciali per lo sviluppo di politiche realmente integrate nei vari settori oggetto di disciplina, tra cui, per quanto qui interessa, l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica. Essi, infatti, in

⁴⁹ Sul punto v., tra gli altri, A. VIGLIONE, *Edilizia scolastica e Regioni*, in *Riv. giur. della scuola*, 1973, 257 ss.; L. BALUCANI, *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amm.*, II, 1973, 394 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le competenze regionali in materia di istruzione professionale*, in *Riv. giur. della scuola*, 1973, 401 ss.; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit.

⁵⁰ L'apertura partecipativa della scuola è introdotta dalla legge 30 luglio 1973, n. 477 e dai conseguenti d.P.R. 31 maggio 1974, nn. 416, 417, 418 e 419.

quanto più corposi rispetto a quelli precedenti, preludevano alla possibilità per le Regioni di sanare l'incompiutezza del disegno precedente, riunificando poteri prima separati e dando avvio all'esperienza della programmazione.

Fu, invece, un autentico e doloroso fallimento provocato da molti fattori.

Certamente un'influenza decisiva l'ebbe la drammatica situazione di "partenza" in cui calavano i provvedimenti di trasferimenti di funzioni amministrative: le deficienze di strutture basilari, unite alla crisi economica dirottarono le priorità degli interventi sulle arretratezze, anziché sullo sviluppo di strategie innovative. Il contesto in cui avvennero i trasferimenti, dunque, non era dei più favorevoli. Al contrario esso rendeva «difficile questa prima esperienza per se stimolatrice di potenzialità nuove, perché le Regioni si sono trovate costrette a contenersi nell'angustia delle spese necessarie per oneri di personale (...) senza potersi indirizzare verso i nuovi orientamenti di servizi aperti e di iniziative promozionali»⁵¹.

La sola erogazione di funzioni amministrative di erogazione (borse di studio, trasporti, mense ecc...) non accompagnata da funzioni programmatiche (per il fallimento dei distretti) comportò inevitabilmente la sovrapposizione, in sede locale, tra diritto allo studio e diritto di istruzione.

Involuzione, sospinta, su altro terreno, anche dalla giurisprudenza costituzionale, come ebbe ad evidenziare Umberto Pototschnig: egli sottolineò come, nella prima sentenza interpretativa dell'art. 34 della Costi-

⁵¹ *Editoriale, Recesso della promozione sociale?*, in *Promozione sociale*, 1973, 6.

tuzione, la Corte aveva sovrapposto il diritto all'istruzione con il diritto allo studio, legittimando l'esistenza di un diritto connesso unicamente all'obbligatorietà della frequenza scolastica⁵². Il Testo Unico dell'Istruzione, D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, all'art. 327, nel riprodurre integralmente gli articoli sull'istruzione del D.P.R. n. 616/1977, ha confermato tale impostazione e ha sostituito unicamente l'espressione "assistenza scolastica" con quella di "diritto alla studio".

Tale sovrapposizione, dunque, non rende merito all'impianto costituzionale da cui emerge, invece, il diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione per la formazione della propria personalità e per l'adempimento dei compiti sociali. Senza bisogno di ripercorrere in questa sede la polemica che vide contrapporsi Umberto Pototsching alla dottrina maggioritaria che configurava i diritti di cui all'art. 34 come meri interessi del soggetto, in quanto assoggettati alle prestazioni dell'amministrazione, qui basti ricordare che tra i tanti fattori che concorsero a piegare il diritto all'istruzione sul mero diritto allo studio vi furono altresì tali concezioni "restrittive" dell'art. 34.

Il che, unito ai trasferimenti alle Regioni delle funzioni sull'assistenza scolastica, chiuse il cerchio, deresponsabilizzando, peraltro, lo Stato nell'assunzione di funzioni di governo dell'intero sistema dell'istruzione.

Insomma, già alla fine degli anni Settanta si era spenta la formidabile spinta propulsiva degli anni Cinquanta e Sessanta.

⁵² U. POTOTSCHING, *Istruzione*, in *Enc. del dir.*, XXII, Milano, 1973, 97. La sentenza, criticata dall'A., è la nota sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1967 che restringeva il concetto di gratuità alle sole situazioni di bisogno.

Lo sviluppo prevalentemente assistenziale dello Stato sociale e la sovrapposizione assai marcata (anche grazie ai trasferimenti alle Regioni dell'assistenza scolastica o diritto allo studio) tra "diritto all'istruzione" e "diritto allo studio" (quasi che essi fossero lo stesso concetto anziché due concetti e due diritti assai diversi) che si è tentato di delineare nei paragrafi precedenti conduce a ritenere corrette le conclusioni cui Cesareo (seguendo tuttavia altri percorsi da quelli intrapresi in questo studio) giungeva all'inizio degli anni Ottanta del Secolo scorso e cioè che benché l'istruzione rappresenti uno dei diritti sociali fondamentali essa «da circa un decennio viene generalmente esclusa dal complesso degli interventi del Welfare state»⁵³.

9. *Da dove ripartire: lo Stato per le persone e non le persone per lo Stato*

L'analisi sin qui condotta conduce a chiedersi se lo Stato sociale oggi in Italia risponde all'idea di "persona" e di Stato" come *frame* costituzionale, ovvero se una tale attuazione dello Stato sociale risponda davvero all'idea che la Costituzione ha posto alla base della convivenza nel nostro Paese.

Si tratta di una domanda non più eludibile che impone un cambio di passo deciso. Occorre, in altri termini, ritornare al progetto costituzionale, in cui i diritti sociali si alimentano e che a loro volta alimentano, tanto se li si ritenga finalizzati al pieno riconoscimento

⁵³ V. CESAREO, *Espansione e crisi dello "stato del benessere" in Italia*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, 179.

del valore della persona rispetto allo Stato⁵⁴, tanto se si ritengono proiettati alla realizzazione dell'eguaglianza formale⁵⁵ o di quella sostanziale⁵⁶; tanto, ancora, come parrebbe più corretto, se si ritengono ancorati in maniera circolarmente inscindibile i due aspetti⁵⁷.

Il progetto costituzionale che prende forma, dunque, lega inscindibilmente il compito statale di garanzia delle libertà allo sviluppo della persona umana e alla realizzazione dell'eguaglianza, basi di una società solidale e democratica. Non si potrebbe esprimerlo meglio che ricordando il testo che il 2 ottobre Dossetti e Basso sottopongono all'Assemblea: «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica».

⁵⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 155; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana* in *Manuale di diritto pubblico*, cit., 102; E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in AA.Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Padova, 1990, 189 ss.

⁵⁵ M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit., 802-803.

⁵⁶ G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 757 ss.; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., 16 ss.

⁵⁷ P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2001, 39; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 10; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Dem e dir.*, 1994, 558 ss.

Il carattere finalistico degli articoli 2 e 3 Cost. è un passaggio chiave, mai sottolineato a sufficienza, ma essenziale per la comprensione dell'identità costituzionale dello Stato sociale: la sua realizzazione è finalizzata a garantire lo sviluppo della persona.

Come nell'800 l'affermazione dell'uguaglianza scaturì dall'uguaglianza politico democratica che sfociò, tra l'altro, nel compromesso tra capitale e lavoro, la Costituzione assume un «più alto ideale di uguaglianza: l'uguaglianza della dignità della persona umana che caratterizza un umanesimo plenario, cioè di tutta la persona e di tutte le persone»⁵⁸.

Pertanto, l'espressione Stato sociale, pur non essendo mai nominata nella Costituzione trova le sue basi nell'art. 3 comma 2 insieme a quelle norme costituzionali di cui alla Prima parte che riguardano i diritti sociali, la promozione umana e la solidarietà sociale⁵⁹.

In altri termini, «il progetto di *reformatio* sociale si configura come passaggio storico necessario per lo sviluppo della persona umana e, quindi, è servente al raggiungimento di quel determinato e superiore fine»⁶⁰. Pertanto, la «relazione tra art. 2 e art. 3, c. 2, muove dal riconoscimento che fine indisponibile di ogni Stato è quello di promuovere tutte le condizioni favorevoli alla massima espansione della persona, che è quanto sostanzialmente l'art. 2 prescrive, e, su

⁵⁸ F. DE GIORGI, *L'istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune*, cit., 76.

⁵⁹ Per una sintesi in proposito v. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004, 1-35.

⁶⁰ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, cit., 131-132.

questa base, identifica il compito storico preciso dello Stato nello scioglimento delle cristallizzazioni determinate da situazioni di privilegio e disparità di diritti, secondo il precetto dell'art. 3, c. 2»⁶¹.

Personalismo ed eguaglianza sostanziale, dunque, rendono “plurale” (non ambiguo) il fondamento dei diritti sociali, nella misura in cui fondano l'idea che la persona vale in sé, indipendentemente dal proprio *status* o dalla propria capacità lavorativa⁶².

La concezione giusnaturalistica, che ha guidato i lavori dell'Assemblea costituente⁶³ e che ha condotto la dottrina unanime a riconoscere il primato della persona sulle istituzioni pubbliche, non si limita, dunque ad una pura affermazione astratta e senza conseguenze ma, al contrario, incide direttamente sulla forma di Stato e, dunque, sulla concezione di Stato sociale.

Insomma, occorre recuperare il valore “assiologico” dell'uguaglianza, che ha un senso in quanto sia connessa al fine di promuovere lo sviluppo della persona.

10. *Lo Stato sociale come volano della “libertà positiva”*

La differenza non è di poco conto: finalizzare l'uguaglianza allo sviluppo della persona significa porre la persona in condizione di diventare attrice del suo cambiamento.

⁶¹ Ivi, p. 132.

⁶² Il passaggio filosofico e giuridico è acutamente tratteggiato da S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2008. Sul punto con riguardo all'istruzione v. G. BARONE – G. VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, Napoli, 2012.

⁶³ Su cui v. A. BARBERA, *Art. 2*, cit., 81 ss.

L'azione statale, in questa prospettiva, è volta a "liberare" le potenzialità insite nella comunità, come magistralmente propone Amartya Sen: «al centro della lotta contro la privazione c'è, in ultima analisi, l'azione individuale; ma quella libertà di agire che possediamo in quanto individui è, nello stesso tempo, irrimediabilmente delimitata e vincolata dai percorsi sociali, politici ed economici che ci sono consentiti. Esiste una profonda complementarità tra l'azione dell'individuo e gli assetti della società, ed è importante riconoscere contemporaneamente *sia* la centralità della libertà individuale, *sia* la forza delle influenze sociali sull'entità e la portata di tale libertà»⁶⁴.

Non c'è altro modo per uscire definitivamente dall'impalcatura dello Stato liberale delle *libertà negative* se non mettendo al centro dei fini statali lo sviluppo delle *libertà positive*: solo così si esce definitivamente dallo Stato paternalistico ottocentesco, come ci ricordava Hans Kelsen nella prima metà del Secolo scorso.

Perciò la prospettiva individuata da Amartya Sen è particolarmente convincente.

Essa, infatti, non punta sulle libertà naturali (secondo la prospettiva liberale ancora riproposta in maniera moderata da John Rawls ed estrema da Robert Nozick), neppure sulla capacità degli Stati stessi di produrre fattori di crescita economica avulsi dalla concreta situazione delle persone, ma, invece, indica la strada della rimozione dei fattori di "illibertà" che imprigionano le persone: «questa concezione, che mette al centro le libertà umane, si contrappone ad altre visioni più ristrette dello sviluppo, come quelle che

⁶⁴ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, 5-6.

lo identificano con la crescita del prodotto nazionale lordo, o con l'aumento dei redditi individuali, o con l'industrializzazione, o con il progresso tecnologico, o con la modernizzazione della società, Naturalmente, la crescita del PNL, o dei redditi individuali, può essere un importantissimo mezzo per espandere le libertà di cui godono i membri della società»⁶⁵.

Certo, ammette Sen, sulle possibilità di azione delle persone operano in maniera condizionante molti fattori, dalle opportunità economiche alle libertà politiche, dai poteri sociali alle "condizioni abilitanti", quali la buona salute e l'istruzione di base, ma, al contempo «sugli assetti istituzionali che rendono possibili queste condizioni agisce l'esercizio delle libertà individuali, mediato dalla libera partecipazione alle scelte sociali e alla formazione delle decisioni pubbliche»⁶⁶.

Non è detto, dunque, che le condizioni date (per le persone) siano macigni irremovibili, ed anzi il compito delle Costituzioni è proprio quello di disegnare un progetto di "liberazione" dell'uomo dalle condizionalità negative. A patto, tuttavia, che le libertà siano concepite sia come "fini primari" dello sviluppo, sia come "mezzi principali" dello sviluppo stesso.

In altri termini, secondo Amartya Sen, la libertà è data per agire e solo la connessione empirica tra tali due aspetti della libertà rafforzano il valore della libertà stessa: «questa concezione dell'economia e del processo di sviluppo imperniata sulla libertà è molto simile – per riprendere la distinzione medievale tra "paziente" ed "agente" – ad una visione orientata all'agente. In presenza di adeguate occasioni sociali, i sin-

⁶⁵ Ivi, 9.

⁶⁶ Ivi, 11.

goli individui possono sia plasmare il proprio destino, sia aiutarsi reciprocamente in modo efficace. Non è necessario vederli prima di tutto come destinatari passivi dei benefici di un programma di sviluppo intelligente; esistono anzi ragioni molto forti per riconoscere il ruolo positivo di un'iniziativa libera e realisticamente sostenibile e perfino dell'impazienza costruttiva»⁶⁷.

Si tratta di un progetto a tutto tondo, come la stessa concezione del nesso tra articoli 2 e 3 della nostra Costituzione richiede: «lo sviluppo richiede che siano eliminate le principali fonti di illibertà: la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistemica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno Stato repressivo»⁶⁸.

Una illibertà da eliminare è la mancanza di istruzione, perché la permanenza di questa illibertà, prima ancora che frenare lo sviluppo economico di un Paese, è fortemente limitante degli elementi costitutivi della capacità della persona: «il ruolo costitutivo (della libertà) attiene all'importanza delle libertà sostanziali per l'arricchimento della vita umana; le libertà sostanziali comprendono capacitazioni elementari, come l'essere in grado di sfuggire a certe privazioni – fame acuta, denutrizione, malattie evitabili, morte prematura – nonché tutte le libertà associate al saper leggere, scrivere e far di conto, al diritto di partecipazione politica e di parola»⁶⁹.

La scienza economica, secondo Amartya Sen, attribuisce importanza quasi esclusivamente alla disugua-

⁶⁷ Ivi, 17.

⁶⁸ Ivi, 9.

⁶⁹ Ivi, p. 41.

gianza di reddito, «questa visuale così limitata contribuisce a far sì che vengano trascurati altri modi di considerare la disuguaglianza e l'equità, il che ha conseguenze di vasta portata sulle scelte di politica economica. Il dibattito politico infatti è stato distorto da un'eccessiva attenzione alla povertà e disuguaglianza di reddito che ha portato a trascurare privazioni legate ad altre variabili, come la disoccupazione, la cattiva salute, la mancanza di istruzione, l'esclusione sociale»⁷⁰.

11. *Le condizioni: a) l'eliminazione delle illibertà (le azioni dei pubblici poteri); b) lo sviluppo della libertà (l'individuo come centro d'azione)*

La pre-condizione è che vi sia da parte di tutti la convinzione che è diventato indispensabile mutare la rotta “assistenzialistica” del nostro Stato sociale. Il grido di allarme lanciato dalla Commissione Onofri nel 1997 va ora preso “sul serio”: bisogna gradatamente, ma con decisione, invertire gli indirizzi politici della nostra politica sociale, puntando decisamente sulle politiche “attive” che, tuttavia, non siano politiche a loro volta “assistenzialistiche”.

L'investimento in politiche “attive” non è solo un investimento economico. È molto di più.

Ciò di cui vi è maggiormente bisogno, infatti, è un mutamento del paradigma culturale che sorregge l'azione dei pubblici poteri e che dovrebbe fondare le loro strategie sul futuro. L'obiezione secondo cui ciò non è possibile perché la politica ha il corto respiro elettorale dei mandati politici è un'obiezione non

⁷⁰ Ivi, p. 112.

convincente. Se fosse così dovrebbe valere per tutti i Paesi e per tutti i contesti politici, mentre così non è.

Altrettanto non fondata è l'obiezione della carenza di risorse: anche qui dal panorama internazionale giungono esempi che vanno in direzione esattamente opposta. I Paesi c.d. poveri che investono massicciamente nell'istruzione ne sono la dimostrazione più evidente⁷¹.

Il vero problema è, dunque, il paradigma culturale che la politica assume a proprio fondamento; ciò che essa ritiene rilevante nel presente e come proiezione del presente. La *polis* è una struttura permanente e la cura della *polis* deve assumere tale prospettiva.

Perciò i nostri Costituenti partirono dalla “persona”; partirono, in altri termini, dall'unica struttura sociale permanente che consente di far tesoro delle esperienze del passato per guardare al presente e immaginare il futuro, vincolando l'azione dei pubblici poteri al suo servizio, per un verso, e impegnando, per altro verso i consociati tra di loro.

Sotto il primo versante, come è stato ben evidenziato «la centralità della persona impone alla Repub-

⁷¹ L' *Education at a Glance 2018*, offre una panoramica sull'istruzione nei 35 Paesi membri e in alcuni Paesi partner dell'Organizzazione attraverso un ampio ventaglio di indicatori sugli output. In totale, la spesa per istruzione rimane tra le più basse in ambito OCSE. Al 2015, l'Italia investe il 3,9% del proprio PIL nell'istruzione, dalla scuola primaria fino alla formazione terziaria: si tratta di un valore basso rispetto alla media dei Paesi OCSE (5,0%) e che colloca l'Italia nelle ultime posizioni della graduatoria. Si consideri, del resto, che mediamente dall'istruzione primaria a quella terziaria in Italia sono spesi 8.300 dollari statunitensi per studente rispetto ai 9.800 dollari della media OCSE (dato per di più in diminuzione dai 9.300 dollari nel 2014 rilevati nella precedente edizione del rapporto).

blica l'istituzione di un sistema di prestazioni ben più articolato anche se non sempre finanziariamente più oneroso, di quello di mantenimento delle condizioni di funzionalità dell'economia di mercato. Diritti e doveri dei singoli e delle istituzioni definiscono lo scenario giuridico della rappresentazione di quello che potrebbe essere considerato il processo di formazione e mantenimento del "capitale umano" ed esigono una formalizzazione più significativa di quanto non possa essere stata, nel passato, quella debole dei diritti condizionati»⁷².

Per altro verso, la nostra Costituzione richiede l'adempimento di doveri inderogabili che, come vedremo nei paragrafi successivi, nelle moderne democrazie devono diventare strumenti di "sviluppo della libertà". La solidarietà richiesta dall'art. 2 Cost. e confermata, all'interno dei Principi fondamentali, dall'art. 4 Cost. (laddove si introduce l'idea di una cooperazione strutturale dei consociati alla vita sociale) costituisce la proiezione di quella solidarietà indispensabile per costruire «quel minimo di omogeneità senza cui la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes* di hobbesiana memoria. Lo Stato assoluto poteva prescindere (...) poiché postulava obbedienza e solo secondariamente consenso. Nello Stato di democrazia popolare l'omogeneità viene raggiunta o artificialmente (escludendo le forze politiche che si oppongono al regime) oppure postulandone la cooperazione mediante la partecipazione istituzionale»⁷³.

⁷² G. BARONE, G. VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale., Oltre il paradigma economicistico*, cit., 95.

⁷³ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 45.

12. *Le politiche dell'istruzione in uno Stato sociale di "promozione"*

Ne consegue una preferenza, sul terreno dell'istruzione, per le politiche pubbliche che puntano sulla rimozione delle condizioni di partenza, qualora queste costituiscano delle "illibertà" da rimuovere. Perciò, sottolinea Amartya Sen, bisogna invertire l'ordine di intervento delle politiche e avviarsi sull'esempio di quei Paesi (Giappone, ad esempio) che hanno avviato massicci investimenti nell'istruzione di base prima ancora che intervenire sulla sanità e sulla povertà generalizzata.

Di seguito qualche indicazione per gli interventi dei pubblici poteri.

a) Interventi precoci e in filiera continua

Se le differenze di intelligenza e socialità fra bambini di origini diverse sono già enormi a tre anni, occorre intervenire affinché la scuola in questa fascia di età possa fare (o tentare di fare) la differenza. Ma occorre continuare anche dopo, nella fase adolescenziale, perché, «le abilità non sono scolpite nel destino degli individui. Sia quelle cognitive sia quelle caratteriali sono soggette a miglioramento, si modificano nel corso del tempo e in rapporto all'istruzione ricevuta»⁷⁴.

b) Interventi interconnessi per discipline

Come indica Heckman «le politiche pubbliche più funzionali alla promozione delle abilità sono

⁷⁴ J. HECKMAN, T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico* (2014), Bologna, 2017, 88.

quelle che travalicano i singoli settori, valorizzando i contributi delle discipline più diverse (...) interventi pubblici troppo mirati non tengono conto di nessi di interdipendenza imprescindibili, per l'espressione e lo sviluppo delle competenze»⁷⁵.

c) Interventi interconnessi per attori

Il ruolo centrale della famiglia nella formazione delle abilità, soprattutto nella fascia di età scolare pre-primaria e primaria, richiede un'attenzione particolare e ricerche scientifiche adeguate che sappiano isolare gli elementi fondamentali di apporto in termini pedagogici.

d) Fortificare l'autonomia delle scuole

La personalizzazione dei percorsi, che consegue al modo di intendere l'organizzazione dell'istruzione che qui si è configurata, richiede che venga alimentata e fortificata l'autonomia delle scuole, affinché esse possano conformare gli indirizzi politici generali del sistema alle concrete situazioni di contesto in cui devono operare, e con riguardo alla comunità scolastica specifica di riferimento⁷⁶.

e) Investire nelle aree più svantaggiate

Il costo di programmi di investimento di questo genere è probabilmente inferiore ai costi che si produrranno in caso di non investimento: dispersione, illegalità tossicodipendenze...

⁷⁵ Ivi, 88-89.

⁷⁶ OCSE-CERI, *Personalizzare l'insegnamento*, Bologna, 2008.

f) *Tempi di analisi “brevi” e tempi di investimento “lunghi”*

L'esperienza del Piano decennale sulla scuola (su cui v. *supra*), pur tra le critiche che lo accompagnarono, costituisce nel panorama delle politiche pubbliche sull'istruzione l'esempio cui ispirarsi, ora più che mai. L'accelerazione imposta alle moderne società dallo sviluppo tecnologico richiede, infatti e sempre di più, tempi di analisi “brevi” accompagnati da tempi di investimento “lunghi”. L'esperienza, inoltre, dimostra che smontare piani precedenti è complicato: occorre, dunque “compromettere” in modo grave ed impegnativo il sistema scommettendo su “infrastrutture” pesanti (infrastrutture tecnologiche) e leggere difficilmente reversibili.

A questo punto il discorso si sposta sugli “attori” degli interventi e sugli strumenti: Stato, Regioni ed enti locali e autonomie scolastiche, secondo le rispettive competenze costituzionali.

Infine, vi è ancora un aspetto di non secondaria importanza da evidenziare e cioè che la libertà positiva è anche responsabilità.

La centralità della persona, in uno Stato democratico che supera il paradigma liberistico richiede che il cittadino non venga più solo considerato «come destinatario dei vantaggi derivanti sia dall'astensione sia dall'attivarsi di pubblici poteri, ma è visto anche e soprattutto come centro operante di questo processo di integrazione, volto a conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla cosa pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale»⁷⁷.

⁷⁷ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 57.

Il dovere di istruzione di cui alle norme costituzionali, dunque, non è solo riferibile all'essere componente di una "comunità di diritti e di doveri"⁷⁸; neppure deriva più da una doverosità connessa ad una superiorità dello Stato che poteva forse giustificarsi prima dell'avvento della Costituzione, in relazione alla supremazia della legge da cui scaturivano i diritti (tra cui anche quello all'istruzione). Con la Costituzione, infatti, cambia tutto, poiché essa limita l'intervento dei pubblici poteri (legislatore compreso), per cui diritti e doveri segnano non più la rivalutazione della "forza", bensì l'irrompere del personalismo⁷⁹.

In questo contesto anche il dovere dei genitori di istruire ed educare i figli assume lineamenti decisamente più interessanti, meno caratterizzati dalla mera "rivendicazione" di una precedenza rispetto allo Stato (pur teoricamente sostenibile)⁸⁰, ovvero da una necessaria valorizzazione in chiave economicistica dell'"utenza" scolastica⁸¹, ed ancora dalla mera doverosità *tout court*.

Esso, invece, dovrebbe inquadrarsi, seguendo la prospettiva indicata in questo lavoro, nel diritto-dovere dei genitori a che i figli acquisiscano una "cittadinanza" sociale ben più rilevante di quella politica, poiché inclusiva di aspetti più decisivi nella formazione della persona. Un'idea di tale rilevanza è con-

⁷⁸ Secondo la bella espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 172/1999.

⁷⁹ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 467.

⁸⁰ Così già C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana* in Id., *La Costituzione. Saggi*, Padova, 1954, 145.

⁸¹ In questo senso D. CHECCHI, *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, in N. ROSSI (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?* Bologna, 1997, 109.

tenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che ha sancito non solo il diritto di ogni individuo all'istruzione (art. 14: «1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria»), ma ha altresì individuato un autonomo diritto dei genitori a «provvedere all'istruzione e all'educazione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche» (art. 14, comma 3), pur nel rispetto delle leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio⁸².

Per questo le politiche pubbliche nel nostro Paese dovrebbero tornare a porre maggiore attenzione (come del resto è stato in periodi importanti della storia italiana) alla questione dello sviluppo della libertà delle persone, di cui le politiche sull'istruzione sono un cardine essenziale.

Liberare le persone dalla mancanza di istruzione è fondamentale, perché significa stimolare «la capacità di cavarsela da soli nonché quella di influire sul mondo, cioè capacità che stanno al centro del processo di sviluppo»⁸³.

La liberazione dalla mancanza di istruzione è, infatti, molto più duratura come politica dalla liberazione della povertà. È evidente che occorrerebbe far convergere le due politiche pubbliche, ma è altrettanto evidente che è pura illusione quella di agire sulla eliminazione della povertà senza agire contemporaneamente su quelle leve che, appunto, fanno delle

⁸² Su questo aspetto si sofferma M. DE BENEDETTO, *Istruzione pubblica e privata*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 2008, p. 3, valorizzando l'aspetto "sussidiario" della previsione.

⁸³ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 24.

persone «centri di azione»⁸⁴, cioè delle persone che agiscono non solo per mutare le leve economiche (l'istruzione per il capitale umano) ma per essere motori di cambiamento della società nel suo complesso.

⁸⁴ *Ibidem.*



FRANCESCA ANGELINI

La democrazia nella scuola

SOMMARIO: 1. Introduzione. Sull'idea di democrazia e sul concetto di cultura nella scuola. Qualche precisazione per iniziare. – 2. *Segue*: sulle ragioni che rendono la scuola particolarmente importante come luogo di trasmissione dei principi e delle pratiche democratiche. – 3. La dimensione organizzativa e operativa della democrazia nella scuola. La progressiva apertura dell'organizzazione scolastica alla partecipazione dei diversi soggetti, insegnanti, famiglie, studenti. – 4. La dimensione culturale della democratizzazione nella scuola: la libertà di insegnamento. – 5. La dimensione finalistica della democrazia nella scuola. Il diritto all'istruzione come diritto sociale: la scuola aperta a tutti.

1. *Introduzione. Sull'idea di democrazia e sul concetto di cultura nella scuola. Qualche precisazione per iniziare*

Indagare in maniera ampia il tema complesso ed articolato qual è quello del processo di democratizzazione nella scuola presuppone, a monte, alcune precisazioni di carattere concettuale e di contesto. In relazione alle prime è necessario chiarire, anzitutto, quale idea di democrazia si vuole assumere e a quale concetto di cultura ci si vuole riferire. Rispetto al contesto, invece, appare fondamentale riconoscere l'importanza dell'intreccio e delle interrelazioni fra "politica e

pedagogia”; intreccio che si costruisce e si sviluppa nel rapporto fra “democrazia ed educazione”.

Sull’insieme di tali presupposti sia di concetto che di contesto molto dobbiamo al pensiero di uno dei più importanti pedagogisti e filosofi statunitensi del Novecento, John Dewey. L’intreccio fra “democrazia e educazione”¹ si pone al centro della sua riflessione e viene costruito ed indagato all’interno di un modello di scuola ampiamente ispirato al principio della partecipazione e a quello della valorizzazione e della centralità del singolo individuo quale motore di avanzamento e progresso sociale. Si tratta di una visione nella quale, dunque, ogni individuo deve avere la possibilità di sviluppare le proprie potenzialità e di vedere valorizzata la propria intelligenza nella relazione con gli altri. Seguendo tale schema si avverte che l’idea alla quale Dewey si riferisce non coincide con quella di democrazia “statica” che fa riferimento ad una visione formalista della democrazia come *sola* “forma di governo”; questa idea di democrazia, come sottolineato dal pedagogista statunitense, in una visione anche critica, presuppone un concetto di sovranità frammentata in una moltitudine di individui differenziata, non coesa, che si limita a delegare la propria rappresentanza ad una élite politica. Al contrario Dewey si riferisce, in relazione alla scuola, alla necessità di fare propria una nozione di democrazia come concetto “dinamico”, come processo continuo di libera formazione delle volontà costruito sul confronto e sulla discussione; in tal senso la democrazia è soprattutto un mezzo, uno strumento per realizzare

¹ Si veda ampiamente J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, (1916), a cura di G. Spadafora, Roma, 2018.

“i fini inerenti il vasto dominio dei rapporti umani e dello sviluppo della persona umana”². Si tratta, come si vede, di un’idea che diventa strumentale a fondare una pedagogia e una scuola completamente contrapposta alla visione della scuola Gentiliana, autoritaria e classista, che ha per molto tempo influenzato l’esperienza della scuola italiana nel Novecento.

Intesa così, la democrazia diventa lo strumento fondamentale di crescita e di sviluppo, vero motore di una società pluralistica, ma organizzata su un modello di collettività centripeto e impegnato ad arginare le derive centrifughe di un pluralismo destrutturato (policentrico e poliarchico³) e non controllato. Questo modello di democrazia al quale ci riferiamo pone al centro quella che Norberto Bobbio chiama “l’educazione alla cittadinanza”, che egli individua come l’unico strumento per trasformare “un suddito in cittadino” attribuendogli quei diritti di *activae civitatis* che si manifestano “nello stesso esercizio della pratica democratica”⁴. Il luogo preposto a questa funzione di “educazione alla democrazia”, per le ragioni che si diranno, non può non essere individuato nella scuola.

Altra precisazione preliminare riguarda, come anticipato, la nozione di cultura che accompagna e costruisce quell’idea di “educazione alla democrazia” alla quale ci si è riferiti e che deve essere posta, dunque, a fondamento della democrazia nella scuola. Cultura e democrazia possono così essere intese come due facce della stessa medaglia: la cultura è democrazia e la democrazia è cultura. Se è vero, infatti, che “la

² J. DEWEY, *Democrazia e amministrazione scolastica*, in ID., *Il mio credo pedagogico* a cura di L. Borghi, Firenze, 1971, 252.

³ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, 10.

⁴ Ivi, 20.

democrazia si regge sull'ipotesi che tutti possano decidere di tutto"⁵, per mantenere l'effettività della democrazia e del metodo democratico è necessario che la scuola miri a garantire "conoscenza" di base e non "tecnica specialistica". Ricorda ancora Bobbio: "tecnocrazia e democrazia sono antitetiche" la tecnocrazia infatti "pretende che a decidere siano i pochi che se ne intendono"⁶; una scuola che guarda troppo alla tecnica e poco alla cultura come conoscenza è dunque nemica della democrazia.

Rispetto a quanto affermato, l'organizzazione dell'"amministrazione" scolastica emerge come un aspetto fondamentale del più ampio tema relativo al rapporto fra democrazia ed educazione, un aspetto in qualche modo preliminare perché ne rappresenta il punto di partenza e di costruzione. Infatti, la scuola può essere assunta come una proiezione della "società in miniatura"⁷; essa, dunque, al pari della società nella quale si inserisce, può presentare un'organizzazione autoritaria o democratica. Riconoscere come essenziale tale rapporto significa, per altro verso, avere la consapevolezza che una società democratica ha bisogno dell'educazione come "suo elemento vitale"⁸. "La base di una democrazia è costituita dagli animi educati democraticamente a collaborare senza sopraffarsi"⁹; nell'ambito prettamente pedagogico, assumere tale

⁵ Ivi, 23.

⁶ *Ibidem*.

⁷ J. DEWEY, *Democrazia e amministrazione scolastica*, cit., 251, ma si veda particolarmente la nota 1, nella quale emerge chiaramente il nesso fra società democratica e scuola (amministrata democraticamente).

⁸ *Ibidem*.

⁹ J. DEWEY, *Democrazia e amministrazione scolastica*, cit., 253, nota 1.

obiettivo porta con sé quella che Dewey definisce “la fede nell’uguaglianza”¹⁰ delle doti intellettive naturali; al contrario, una scuola organizzata su schemi e modelli autoritari è basata sull’idea che il valore dell’intelligenza individuale e il riconoscimento del suo contributo siano legati alla predeterminazione di una condizione che può essere, a seconda dei casi, una diversa appartenenza sociale, familiare, dunque, di posizione, di razza, di ricchezza. Solo l’organizzazione democratica della scuola elimina o neutralizza elementi e condizioni di appartenenza preesistenti. In quanto si afferma è pienamente evidente quel nesso cui si è fatto riferimento all’inizio fra politica e pedagogia; l’organizzazione democratica della scuola è alla base anche della garanzia di “liberazione dell’intelligenza” di ogni discente che è precondizione alla stessa “libertà di azione”¹¹. Appare chiaro che se non si garantiscono metodi di direzione e di organizzazione amministrativa su base democratica nella scuola la loro assenza avrà dirette conseguenze sul modo di agire e di sentire di tutta la cittadinanza. È nella scuola che si foggiano le attitudini, i caratteri, le disposizioni emotive, le intelligenze. Fra tutte le istituzioni sono in particolare la famiglia e la scuola ad assumere il ruolo di “istituzioni eminentemente educative”, ed è allora chiaro che sono queste particolari formazioni sociali ad essere investite di una funzione di guida allo sviluppo dei membri della società: “se la loro struttura è autoritaria” la possibilità di sviluppare lo spirito democratico “è minato alle radici”¹². Quanto detto fa capire quanta importanza abbia la garan-

¹⁰ Ivi, 255.

¹¹ Ivi, 257.

¹² Ivi, 259, nota 2.

zia che il processo educativo sia informato al metodo democratico proprio per le sue ricadute e per la sua influenza sulla vita, sull'attività e sulla struttura più generale della società intera.

2. Segue: *sulle ragioni che rendono la scuola particolarmente importante come luogo di trasmissione dei principi e delle pratiche democratiche*

L'idea che la scuola e l'amministrazione del sistema dell'istruzione debbano essere informati al metodo democratico costituisce, quindi, un elemento non rinunciabile, e questo non solo in relazione ai caratteri distintivi del sistema scolastico in generale, ma soprattutto in funzione della capacità di trasmissione e di tenuta del carattere democratico dell'intero ordinamento; detto in altri termini, fra democrazia del sistema scolastico e democrazia dell'ordinamento vi è non solo una stretta connessione ma una sorta di alimentazione continua, per cui la maggiore o minore presenza di democrazia, così come la maggiore o minore familiarità al metodo democratico nella scuola, si infonde nella tenuta e nel rafforzamento dei principi democratici e del metodo democratico dell'intera società. Le ragioni sono chiare e possono essere facilmente individuate negli elementi distintivi e propri del sistema nazionale dell'istruzione.

Il primo elemento, di tipo oggettivo, attiene la particolare attività di "educazione" tipica dell'istituzione scolastica, che consiste nella trasmissione di "un complesso di valori e conoscenze"¹³ il cui perimetro

¹³ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 15.

varia a seconda del tipo di società, ma è chiaro che in una società democratica sono i valori (condivisi) del pluralismo, dell'uguaglianza e della libertà che fondano ed alimentano la stessa democrazia.

Il secondo elemento, che possiamo considerare come l'elemento soggettivo, attiene alla particolarità del destinatario di tale attività che coincide con "un individuo in formazione"¹⁴; in generale si tratta, dunque, di un minore che può essere particolarmente influenzato, nella sua crescita e nella sua personalità, dal particolare percorso di studio e di vita che sperimenta nella scuola e nella comunità scolastica. Può essere, quindi, 'svezzato' o 'familiarizzato' alla pratica democratica.

Il terzo elemento è quello organizzativo. La scuola, il suo sistema di articolazione interno e la sua comunità di riferimento costituiscono un "microcosmo"¹⁵ sociale in cui si sperimentano diritti, libertà, momenti di incontro e di interrelazione fra persone fisiche, persone giuridiche e istituzioni. Il contesto scolastico è il primo in cui il singolo individuo fa esperienza di socialità e di democrazia al di fuori del proprio ambito familiare. Si può dire, dunque, che la scuola è il primo luogo in cui ogni bambino sperimenta in maniera articolata, nell'incontro di soggetti privati e pubblici, di libertà, di autorità, di autonomia e di poteri, la democrazia in azione e dove egli ha la possibilità di imparare e di apprendere il metodo democratico anche nei confronti dei pubblici poteri.

Il quarto elemento attiene alla dimensione inter-relazionale della scuola rispetto al contesto di ri-

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

ferimento. La comunità scolastica è inserita in un territorio determinato con il quale crea legami e “intesse rapporti con le formazioni sociali (portatrici di istanze politiche, economiche culturali)”¹⁶ nel territorio di riferimento. Questo carattere ovviamente crea una predisposizione a proiettarsi all'esterno della propria realtà alla quale anche i bambini vengono abituati favorendo e predisponendo le loro capacità di confronto con i contesti di riferimento.

Infine, l'ultimo elemento, strettamente collegato a tutti quelli, è la capacità di integrazione tipica della scuola; si tratta di un'integrazione multidimensionale, a più livelli; multidimensionale, perché è un fenomeno sociale, culturale, etnico, financo economico; su più livelli perché è un'integrazione che tiene conto della realtà locale, regionale e nazionale. Ogni istituzione scolastica è, infine, integrata nel più ampio sistema dato dal sistema nazionale di istruzione, un sistema integrato finalizzato a garantire il diritto (sociale) all'istruzione.

Nelle prossime pagine, date tali premesse, si tenterà di ripercorrere il processo di progressiva democratizzazione della scuola italiana attraverso l'esame dei tre ambiti in cui maggiormente tale processo si è manifestato per mezzo delle sue tre differenti dimensioni. In primo luogo la dimensione operativa ed organizzativa che guarda soprattutto alla partecipazione dei diversi soggetti, insegnanti, famiglie, studenti, ma che ha interessato anche la progressiva affermazione dell'autonomia scolastica. In secondo luogo, la dimensione culturale che attiene alla libertà costituzionale di insegnamento come preconditione per garan-

¹⁶ *Ibidem.*

tire il pluralismo culturale che si pone quale garanzia dei principi democratici. In terzo luogo, la dimensione teleologica o finalistica della scuola che coincide con l'ambito dedicato al diritto sociale dell'istruzione in relazione alla democrazia ovvero sia la scuola aperta a tutti come condizione dell'eguaglianza sostanziale.

3. *La dimensione organizzativa e operativa della democrazia nella scuola. La progressiva apertura dell'organizzazione scolastica alla partecipazione dei diversi soggetti, insegnanti, famiglie, studenti*

Volendo provare a tracciare il cammino di progressiva affermazione della democrazia nell'assetto amministrativo della scuola dal dopoguerra ad oggi, nell'intento di individuarne le fasi di sviluppo, non si può non fare riferimento anche all'esperienza della scuola nel Ventennio fascista, dato che, come noto, ha, influenzato ampiamente tutto il primo periodo di esperienza costituzionale, corrispondente ai primi venti anni di storia repubblicana.

Questo periodo di esordio è caratterizzato, quindi, da molti elementi di continuità con quella che era stata l'esperienza della scuola autoritaria fascista cui fanno da contrappunto solo pochi elementi di discontinuità. L'educazione e la scuola, infatti, sono state improntate in questa fase iniziale di vita repubblicana ad un'evidente *autoritarismo* rintracciabile già in alcune pratiche quotidiane che si manifestavano, ad esempio, nell'ordine gerarchizzato che connotava il potere esercitato dal direttore didattico o dal preside sui docenti, ma anche nei rapporti fra insegnante ed alunno, nei quali si esprimeva un evidente grado di autorità in

forme che oggi considereremmo molto discutibili e paragonabili piuttosto a quelle tipiche di un' "accademia militare"¹⁷ (basti pensare alla correzione dei bambini mancini, ma non solo). Infine, l'organizzazione gerarchica era ampiamente presente nella gestione "eminentemente burocratica e verticistica delle scelte pedagogico-didattiche (con riferimento ai programmi di insegnamento, orari, organizzazione)"¹⁸. Eppure la nuova Costituzione repubblicana reca il segno di una novità e discontinuità assoluta rispetto al passato nell'accogliere disposizioni importanti ed avanzate sulla scuola; novità di cui fu colta immediatamente l'importanza da parte della dottrina più sensibile¹⁹ e che va sicuramente nella direzione di un'apertura democratica della scuola e che mira, soprattutto, a riconoscere chiaramente quest'ultima come una delle due comunità, insieme alla famiglia, poste alla base della società come motore e levatrici di democrazia.

Eppure, volendo rintracciare argomenti e fatti che avrebbero dovuto portare a una chiara discontinuità con l'esperienza della scuola fascista e che sono interni al mondo della scuola prima ancora della Costituzione del 1948, deve essere ricordato come già nel febbraio del 1944, durante l'occupazione nazista, viene approvato a Roma un Manifesto da parte dell'AIDI (Associazione italiana degli insegnanti)²⁰, che si carat-

¹⁷ E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Venezia, 2019, 12.

¹⁸ M. C. MICHELINI, *Progettare e governare la scuola*, Milano, 13.

¹⁹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 54-55.

²⁰ Si veda P. D'ABBIEIRO, *Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione*, in AA.VV., *Democrazia e autonomia nella scuola*, Torino, 1961, 120.

terizza certamente per la posizione avanzata nel delineare una scuola aperta ai principi democratici e non solo. Il Manifesto venne approvato come contributo del mondo degli insegnanti alla lotta di liberazione e testimonia come ci fosse piena consapevolezza del ruolo che avrebbe dovuto svolgere la scuola ispirata ai principi democratici, non solo in quella lotta, ma anche nella costruzione del nuovo ordinamento. Tale Manifesto conteneva alcuni punti programmatici molto significativi che andavano chiaramente nella direzione della defascistizzazione della scuola e verso la sua democratizzazione. Esso prevedeva, ad esempio: l'obiettivo di restituire all'insegnamento la necessaria sincerità e chiarezza, eliminando l'atmosfera di sospetto e di diffidenza fra docente ed allievi, in modo da tornare alla collaborazione e mirare "a formare nei giovani libere coscienze, nemiche di ogni tirannide e di ogni reazione"²¹; la chiara affermazione della contrarietà all'autoritarismo burocratico che aveva gravato sulla scuola fino a quel momento e la volontà di affermare in controtendenza "il principio dell'autonomia della scuola: principio che dovrà consistere in una larga e attiva partecipazione del corpo insegnante alla direzione culturale e didattica della scuola stessa", si prevedeva, in altre parole, l'autonomia come forma di autogoverno dei dotti, cioè degli insegnanti; si indicava, inoltre, una riflessione su questioni che riguardano la vita e gli orientamenti ideali della scuola, fra i quali, in particolare, rilevava l'intento di "lottare perché la scuola assuma la sua funzione di onesta e imparziale selezionatrice delle capacità, ma anche di formatrice di un nuovo costume morale e politico"; infine, si

²¹ *Ibidem.*

indicava l'obiettivo di assicurare alla categoria degli insegnanti, per l'importanza del ruolo che erano chiamati ad assumere, dignitose condizioni economiche e garanzie giuridiche tali da permettere loro il libero svolgimento della loro missione educativa²².

Chiaramente il manifesto testimoniava l'urgenza di rinnovamento della scuola proprio perché si era perfettamente consapevoli del ruolo fondamentale e prioritario che i processi scolastici dovevano assumere nel cammino di rinnovamento della nuova società democratica che si voleva costruire. Allo stesso tempo l'esigenza di liberazione della scuola dall'autoritarismo era anche l'espressione di un bisogno interno, proprio dell'istituzione scolastica, connesso al riconoscersi come luogo che si pone al centro della vita sociale e culturale del Paese e che, proprio per tale ruolo, risultava insofferente a forti limiti e richiedeva anzi, proprio per dare piena potenzialità alle sue funzioni e ai suoi scopi, libertà ed autonomia.

In effetti i punti appena enunciati hanno trovato successivamente spazio nelle nuove disposizioni costituzionali sulla scuola che, come evidenziato, hanno rappresentato un'importante novità e segno deciso di discontinuità.

Sono norme che conosciamo, ma che vale la pena richiamare brevemente. Si fa riferimento in particolare agli artt. 33 e 34 Cost., che affermano principi importanti quali: la libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento; il dovere della Repubblica di dettare le norme generali sull'istruzione e di istituire scuole sta-

²² I punti del Manifesto e le parti virgolettate sono in D'ABBIERO, *Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione*, cit., 120 e 121.

tali per tutti gli ordini e gradi; il dovere di realizzare una scuola aperta a tutti che sia obbligatoria e gratuita per almeno otto anni; il diritto dei capaci e meritevoli ma privi di mezzi di accedere “ai gradi più alti degli studi” con borse di studio, assegni alle famiglie o altre provvidenze attribuite per concorso (il c.d. diritto allo studio). Si tratta di disposizioni che, come si mise subito in evidenza, sono coerenti con quei caratteri che tutti insieme qualificano il nuovo ordinamento inaugurato con la Costituzione del 1948 e che allo stesso tempo lo “diversificano nettamente” dall’ordinamento ottocentesco che escludeva la scuola dalla materia costituzionale facendone oggetto di disciplina solo legislativa o regolamentare²³. Queste norme, inoltre, si legano strettamente a sistema con le disposizioni sulla famiglia in particolare con l’art. 30 Cost. sul dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli anche fuori dal matrimonio. Il riferimento appare di rilievo dato che la famiglia, è utile ricordarlo, è l’altro soggetto che la Costituzione pone come centrale nella definizione del progetto educativo del minore e nel percorso di formazione della sua personalità.

Quelle stesse disposizioni si connettono anche con le norme fondamentali della Costituzione che riscrivono e definiscono la forma democratica della Repubblica, quali gli artt. 2, 3, comma 2 Cost.; gli artt. 8, 19 Cost. sulla libertà di confessione e di professare la fede; gli artt. 21 e 49 Cost. sulla promozione democratica delle opinioni politiche. Si tratta nell’insieme delle disposizioni che, lo si sottolinea, contengono al loro interno principi e direttive centrali del modello di democrazia pluralista e che mirano a mettere in

²³ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 55.

evidenza la grande novità del disegno costituzionale rispetto alla tradizione del modello educativo che si ereditava dal fascismo, che rimaneva vivo, a livello legislativo, nel codice civile, che era basato sull'autoritarismo educativo familiare edificato sui principi della patria potestà e della potestà maritale, cui la nuova Costituzione opponeva, fra l'altro, il principio della parità dei coniugi anche nella responsabilità verso i figli. Le disposizioni della Carta del 1948 rivelano l'attenzione del nuovo ordinamento costituzionale nei confronti della "società civile"; si tratta di un'attenzione che guarda in particolare alla costruzione della struttura interna della società civile e ai suoi rapporti con la "società politica" nell'intento di affermare la "necessaria unità dei due termini, pur nel consapevole rispetto, e anzi nella garanzia, della loro distinzione, la quale non è però, né potrebbe essere, separazione o reciproca indifferenza"²⁴.

Tuttavia, all'indomani dell'approvazione della Costituzione – e sino all'inizio degli anni Settanta dello scorso secolo –, le disposizioni costituzionali sulla scuola e sulla famiglia sono rimaste inattuato in luogo del sostanziale mantenimento dell'impianto autoritario della disciplina codicistica. Il permanere del modello di scuola autoritaria ha conciso con la sostanziale impermeabilizzazione per lungo tempo di questa istituzione e della famiglia ai processi di democratizzazione²⁵. Pare essenziale, dunque, mettere a fuoco le ragioni della persistenza di tale modello cui si legano

²⁴ Ivi, 55.

²⁵ Sul tema, sia consentito rinviare a F. ANGELINI, *Famiglia e istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 67 ss. e alla bibliografia ivi citata.

le ragioni più generali dell'immobilismo della società italiana all'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana.

L'amministrazione gerarchica della scuola approda all'esperienza dello Stato fascista passando dall'esperienza liberale, dove si caratterizza come un'amministrazione dagli ampi poteri di direzione, giustificati inizialmente dall'esigenza, da parte del nuovo Stato unitario, di porre in maniera salda le sue radici nel Paese appena unificato. Quello stesso autoritarismo burocratico fu ovviamente molto ben accolto, anzi "elevato a principio politico generale e portato alle estreme conseguenze"²⁶ dal fascismo, tanto che lo Stato fascista elimina del tutto quel poco di autonomia che la scuola aveva conquistato in epoca liberale; già nel 1923, infatti, la riforma Gentile restituisce al Ministro dell'Istruzione la totale responsabilità della scuola. Il livello di maggiore evidenza di questo nuovo accentramento dell'amministrazione scolastica viene raggiunto, tuttavia, a partire dal 1935 con le leggi De Vecchi (dal nome del Ministro dell'educazione nazionale) che completarono l'opera di fascistizzazione della scuola. Le nuove leggi innanzitutto rafforzano i poteri del Ministro a scapito delle prerogative del Consiglio superiore della pubblica istruzione, massimo organo consultivo del primo, che diventa così destinatario sostanzialmente di un'opera di convergenza burocratica e di attribuzioni di rilievo nelle quali rientrano, ad esempio, anche le decisioni sulle assegnazioni di sede, sui trasferimenti e sui provvedimenti disciplinari. Si costituisce, inoltre, una commissione

²⁶ D'ABBIERO, *Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione*, cit., 123.

presieduta sempre dal Ministro per la preventiva revisione dei libri di testo che sostiene il processo di fascistizzazione della scuola.

Nel 1936 il R.d.l. n. 634, convertito in legge n. 1170, dispone che le materie di insegnamento, i programmi e gli orari per tutte le scuole elementari e medie devono essere stabiliti con decreti reali su proposta del Ministro per l'educazione nazionale. Questa legge è rimasta in vigore per molti anni dopo la fine del regime e i Ministri della PI se ne sono serviti per limitare, nonostante le nuove norme costituzionali, l'organizzazione interna delle scuole. A completamento del quadro che si sta delineando, va detto che nel 1942 una nuova riforma aveva previsto l'istituzione dei c.d. "Centri didattici" che avrebbero dovuto perfezionare la fascistizzazione della scuola limitando ancor di più l'organizzazione delle scuole primarie e secondarie; la guerra impedisce la loro creazione, ma alla fine del secondo conflitto mondiale la loro attuazione è stata comunque realizzata dal nuovo ordinamento repubblicano.

Era, dunque, contro questo impianto fortemente burocratico che aveva soffocato ogni autonomia della scuola italiana e che aveva avuto grandi ripercussioni sulla sua missione educativa che nel 1944 si era levata la voce del AIDI con l'intento di rivendicare in via prioritaria la fine di tale autoritarismo.

A seguito dell'esperienza fascista, nonostante le disposizioni costituzionali sull'istruzione, per più di vent'anni i rapporti fra amministrazione e scuola rimangono sostanzialmente immutati; a sopravvivere al fascismo sono soprattutto, per ciò che concerne l'ordinamento scolastico, le norme che riconoscono ampi poteri al Ministro e alla burocrazia che agisce

in suo nome. Il Ministro, inoltre, operando attraverso le circolari, si considera destinatario di una discrezionalità che superava quella che effettivamente gli veniva attribuita dalla legge²⁷; così fu nel 1961, con la circolare che sopprime l'esame di ammissione alla scuola media, che viene rivendicata dal Ministro come manifestazione della "larga discrezionalità di sperimentazione" che si era auto-attribuito in base ad una legge che riguardava proprio i Centri didattici²⁸.

Le ragioni di tale conservazione sono state individuate in una resistenza dell'amministrazione italiana ad aprirsi ai principi democratici sanciti dalla Costituzione che è stata ampiamente assecondata e persino agevolata dalla classe politica con quel noto atteggiamento di diffuso ostruzionismo all'attuazione costituzionale che ha caratterizzato la prima fase di vita repubblicana del nostro Paese. Per ciò che concerne la scuola si può dire per di più che le forze di maggioranza in quegli anni hanno avuto a disposizione una struttura amministrativa che ben rispondeva alle esigenze di controllo della nuova classe dirigente e che quest'ultima poteva facilmente orientare in base ai propri interessi e alle proprie utilità, spesso di parte. In particolare, per ciò che concerne la scuola, si è scritto che quello strumento amministrativo è stato posto anche al servizio degli interessi delle ragioni confessionali della Chiesa cattolica che non aveva abbandonato l'obiettivo del monopolio dell'educazione, e si muoveva su due fronti detenendo il controllo diretto sulla scuola privata e mantenendo quello bu-

²⁷ Ivi, 127.

²⁸ *Ibidem*.

rocratico sulla scuola pubblica attraverso le forze di maggioranza²⁹.

Un'altra ragione di freno all'attuazione degli artt. 33 e 34 Cost. deve essere individuata nel permanere della visione giusnaturalistica della famiglia che si opponeva chiaramente ad interpretare le disposizioni costituzionali sulla scuola come un'apertura al riconoscimento ad altri soggetti, diversi dei genitori, del dovere e del diritto dell'istruzione, e che si limitava a confinare il ruolo dello Stato al solo obbligo di "creare o disciplinare gli strumenti attraverso cui i genitori pot(essero) adempiere al compito affidato"³⁰. Sulla scia di tale impostazione, per converso, il diritto di educare ed istruire i figli comportava il potere dei genitori di decidere sui principi e sugli indirizzi scolastici cui informare il progetto educativo della prole, ma anche di scegliere le modalità in cui veniva impartita l'istruzione; ovviamente si trattava di una visione che lasciava poco spazio all'autonomia scolastica e che tendeva a fare propria una concezione riduttiva della stessa scuola che arrivava, nella sua visione estrema, a legittimare l'esclusione dell'istruzione dai fini propri dello Stato in favore della c.d. scuola paterna, cioè di una istruzione impartita autonomamente dalla famiglia. Si trattava, fra l'altro, di una visione della famiglia che riproduceva sia al suo interno che all'esterno una rappresentazione fortemente rigida della società, che ben si era adattata, a sua volta, alla concezione classista della scuola ereditata dalla riforma Gentile del 1923.

²⁹ Ivi, 128 e 129.

³⁰ C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione*, in ID, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 145.

Tentando, dunque, di riassumere le ragioni del permanere del modello di scuola autoritario nell'esperienza repubblicana si può dire che, nel dopoguerra, l'amministrazione scolastica si è caratterizzata per una sostanziale continuità con l'esperienza pregressa, interrotta solo da alcuni cambiamenti imputabili all'opera di bonifica sugli elementi che maggiormente avevano caratterizzato l'istaurazione del regime fascista e che fu affidata ad interventi specifici quali: la defascistizzazione dei programmi scolastici e libri di testo; l'eliminazione già nell'immediato dopoguerra dei caratteri più spiccatamente autoritari introdotti dal regime fascista come il ripristino o l'introduzione *ex novo* meccanismi democratici per la formazione degli uffici scolastici, come, ad esempio la regola del concorso per gli ispettori scolastici e per i presidi; la restaurazione della libertà di insegnamento, ma con effetto soprattutto all'università, venne meno conseguentemente, il potere dispensare i docenti per motivi politici o di escludere dai concorsi chi era privo del requisito "della regolare condotta politica e morale"; il rinnovamento di alcuni organi collegiali, in particolare fu soppresso il fascista Consiglio Nazionale dell'educazione (previsto nel 1939 dalla legge Bottai) che aveva sostituito il Consiglio superiore della pubblica istruzione (in avanti CSPI); quest'ultimo, infine, fu ripristinato, insieme al Consiglio superiore delle accademie e biblioteche, con una composizione rinnovata e ne vennero ampliate le funzioni rispetto ai poteri del Ministro.

Nel segno di una minima apertura ai principi democratici, va sottolineato che il rinnovamento degli organi collegiali coincide con un crescente ancorché controllato e limitato aumento del peso della parte-

cipazione dei docenti (molti di provenienza universitaria) al governo della scuola³¹. Questa tendenza si sviluppa su più livelli: attraverso la presenza dei rappresentanti dei docenti negli organi collegiali (CSPI; Consiglio scolastico provinciale e nel Consiglio di disciplina dei maestri elementari); con il ripristino o l'introduzione dell'elettività della nomina dei rappresentanti dei docenti (nel CSPI e nei Consigli scolastici provinciali) e grazie all'ampliamento delle loro attribuzioni, per esempio rendendo obbligatori molti dei pareri del CSPI. Tale rappresentanza si caratterizzò fra l'altro per essere ancora basata su una ripartizione per categorie di docenti, distinti per ordini di scuole (è il caso del CSPI, che inizialmente aveva solo docenti universitari e solo successivamente invece accoglie una rappresentanza differenziata di docenti all'interno di tre diverse sezioni)³².

Ovviamente questi organi attenuarono, in parte, l'accentramento dell'amministrazione scolastica in capo al Ministro; ma sostanzialmente rimase in piedi l'impianto di base del governo della scuola creato dallo Stato fascista. Emblematica è, in tal senso, la vicenda dell'attuazione dei Centri Didattici, quali organi tecnici di supporto del ministero: previsti, come anticipato, originariamente da una legge del 1942 a completamento dell'opera di fascistizzazione della scuola, furono, tuttavia, attuati solo nei primi anni Cinquanta e perfezionati nel 1953 con la previsione di un Comitato di coordinamento dell'attività degli stessi centri.

³¹ M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, 1983, 180 ss.; alla stessa autrice si rinvia su tutti i profili inerenti l'evoluzione e le trasformazioni della prima fase dell'ordinamento scolastico repubblicano.

³² *Ibidem*.

La conseguenza evidente del mancato adeguamento dell'amministrazione scolastica ai nuovi principi dalla Costituzione si manifesta apertamente nella mancata affermazione del principio della libertà di insegnamento nella scuola elementare e secondaria, dove avrebbe, invece, sicuramente avuto un carattere innovativo e attuativo anche del pluralismo che accoglie e realizza i principi democratici.

Autorevole dottrina³³ ha individuato un'altra causa dell'immobilità dell'amministrazione della scuola in ragioni di carattere culturale e storico che si manifestarono già nel dibattito in Assemblea costituente ossia nell'incapacità dei costituenti di allontanarsi da tematiche tipicamente risorgimentali legate, con riferimento alla scuola, da una parte, alla contrapposizione fra scuola pubblica e scuola privata e, dall'altra, all'incapacità di elaborare un modello alternativo di amministrazione della scuola a quello ministeriale. Il richiamo al modello alternativo è riferito al modello informato al c.d. governo dei Dotti che avrebbe dovuto dare luogo a una forma di autogoverno (dei docenti) della scuola non solo attuativo della autonomia scolastica ma anche ampiamente favorevole un'apertura in senso democratico della scuola³⁴.

In base a tale interpretazione, dunque, nell'immobilismo culturale che ha caratterizzato il dibattito italiano (anche in Assemblea costituente) è da individuare la ragione per cui, anche se furono affermati alcuni importanti principi nella Costituzione, il modello amministrativo della scuola rimase vago anche per la

³³ S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 3614 ss.

³⁴ M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, cit., 189, nota 24.

mancanza di univocità sulla loro interpretazione³⁵. L'Assemblea costituente, seguendo questa lettura, non intuì a pieno l'importanza fondamentale, non solo del modello organizzativo della scuola, ma anche della stessa libertà di insegnamento. A tali difficoltà si aggiunse anche una generale diffidenza verso l'ingerenza statale nella scuola nei confronti della quale si tese a mettere limiti evidenti; per altro verso, la maggiore apertura nei confronti dell'ipotesi di decentramento affidato alle regioni trovò un ostacolo nella diffidenza dei partiti di sinistra nei confronti delle regioni, che favorì la prevalenza della preoccupazione di mantenere l'uniformità sul territorio nazionale dell'offerta formativa tanto che agli enti decentrati fu affidata, come è noto, solo l'istruzione artigiana e professionale le quali avevano finalità direttamente professionalizzanti e l'assistenza scolastica. Infine, seguendo sempre questa interpretazione, in Assemblea costituente fu carente anche l'apporto degli studi di pedagogia che avrebbe potuto fornire anche una visione più ampia proprio in relazione al rapporto fra politica e pedagogia da un lato e democrazia e scuola dall'altro³⁶.

A fronte dei molteplici limiti nel modello organizzativo, negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento si assiste al fenomeno dell'esplosione della scuola di massa e al conseguente sviluppo quantitativo dell'amministrazione scolastica con la creazione di molti uffici chiamati a far fronte all'aumento delle attività e dell'erogazione dei servizi conseguente

³⁵ In tal senso S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., 3619 ss. e M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, cit., 188.

³⁶ S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., 3629.

all'aumento determinante della popolazione scolastica. Si determina anche la crescita dei nuovi servizi a carattere strumentale quali quelli collegati all'edilizia e assistenza scolastica. Soprattutto, a partire dagli anni Sessanta, l'esplosione del fenomeno della scuola di massa causa una decisa svolta del modo concepir-la in connessione alla sua funzione sociale. Si tratta di una fase di veloce e consistente mutamento delle condizioni di vita economico-sociali e che soprattutto chiedono l'aumento della domanda di scolarizzazione e, dunque, una maggiore attenzione generalizzata per i problemi scolastici. Sono anni in cui emerge chiara e in maniera diffusa la consapevolezza del ruolo fondamentale che la scuola stava svolgendo, attraverso la scolarizzazione di massa, nello sviluppo economico, ma anche sociale, culturale e democratico dell'intero Paese. Le risposte a queste nuove istanze arrivano dai primi governi di centro sinistra che pongono la scuola fra gli ambiti cui deve essere riconosciuta l'assoluta priorità nella spesa pubblica e nell'azione legislativa e amministrativa³⁷. Questo atteggiamento di apertura alle esigenze che provengono dal mondo scolastico conduce, nel corso del decennio, anche alla revisione degli ordinamenti e dei cicli formativi indirizzata prima di tutto a facilitare l'accesso alla scuola. Nel 1962 viene creato un unico ciclo di scuola media che, sancendo la fine del doppio percorso introdotto dalla riforma Gentile, inaugura una idea nuova di scuola dell'obbligo a carattere prevalentemente "formativo e orientativo". Vengono, inoltre, approvate leggi che pongono a carico del bilancio statale la costruzione di

³⁷ Si veda M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, cit., 191 ss.

nuova edilizia scolastica; nel 1968 si istituisce la scuola materna statale e, soprattutto, si liberalizzano gli accessi all'università. Di pari passo alla crescita della domanda di scolarizzazione e alla trasformazione della scuola in scuola di massa, si pone anche l'esigenza di ripensare l'ordinamento del Ministero dell'istruzione in funzione di questa epocale trasformazione. A tal proposito, la prima esigenza appare proprio quella di inserire la politica scolastica all'interno di un quadro più generale di programmazione economica e sociale delle politiche e degli interventi dell'intero Paese³⁸, anche come riconoscimento della priorità e del rilievo che dovevano essere attribuiti alla politica scolastica, assunta oramai quale chiave di volta per il progresso economico-sociale e politico del Paese in pieno sviluppo economico. A fronte di queste nuove sfide anche l'amministrazione scolastica doveva essere in grado di dimostrare una maggiore capacità progettuale e di sviluppo. A tal fine, nel 1967 viene creato Comitato Tecnico per la programmazione scolastica. La politica di programmazione prede avvio nella seconda metà degli anni Sessanta, contestualmente, dunque, al rinnovamento degli ordinamenti scolastici, ma incontra, tuttavia, limiti e resistenze evidenti. A fronte, infatti, dell'impegno profuso in quest'ultimo ambito, non trova corrispondenza, sul piano dello sviluppo quantitativo, un equivalente impegno sul piano della ricerca della qualità ed innovazione dei contenuti didattici e del personale docente; ciò che viene a mancare maggiormente è un quadro normativo rinnovato e soprattutto in grado di abbattere le resistenze delle strutture tradizionali del governo della scuola.

³⁸ Ivi, 199 ss.

È solo con gli anni Settanta che lo scenario muta e si dà avvio – contestualmente alle grandi riforme che in quello stesso periodo hanno trasformato il volto dell'intero ordinamento italiano dando finalmente attuazione alle Costituzioni³⁹ – alla fase di effettiva trasformazione e rinnovamento dell'organizzazione scolastica, dinamica che ha condotto ad un processo di ampia partecipazione ed effettiva democratizzazione della scuola. A tale processo si affianca una riorganizzazione amministrativa di altri settori che ha ripercussioni anche sull'amministrazione scolastica. Nel 1974, ad esempio, l'istituzione del Ministero della cultura, libera il ministero della Pubblica istruzione di altre competenze (quali ad esempio antichità e beni culturali) e permette una maggiore concentrazione di risorse e azione di quest'ultimo sulla sola scuola.

Le riforme degli anni Settanta erano state anticipate qualche anno prima da una nuova visione della Costituzione che si era progressivamente fatta strada nella dottrina giuridica (sia costituzionalistica che privatistica) oltre che nella giurisprudenza più avanzata e più attenta a cogliere le grandi novità insiste nelle sue disposizioni in materia di istruzione, ma ancora prima in quelle sulla famiglia, che tendono ad affermare, per quel che più interessa in questa sede, una nuova prospettiva nei confronti del minore, il cui obiettivo è finalmente quello favorirne la piena integrazione nella società. All'interno di tale nuova concezione l'educazione e l'istruzione appaiono finalmente funzionali a precostituire tutte quelle condizioni che consentono

³⁹ Si pensi alla riforma del diritto di famiglia del 1975, al nuovo diritto del lavoro con l'approvazione, nel 1970, dello Statuto dei lavoratori, ma anche, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, all'attuazione del regionalismo dello stesso anno.

al minore, attraverso l'acquisizione di conoscenze, di accedere secondo le proprie aspettative e attitudini ad un determinato percorso di studi (art. 34 Cost.) o ad una attività lavorativa (art. 4 Cost.) e di partecipare alla formazione della volontà politica (artt. 3, 2, 21 e 49 Cost.); in sintesi, di raggiungere la pienezza dello *Status* di cittadino. Appare chiaro che questo nuovo contesto ha ripercussioni sull'idea di famiglia, all'interno della quale viene messo in crisi il principio autoritario della patria potestà, in favore di una visione più attenta all'esigenze, alle vocazioni e alle attitudini del bambino, prima ritenute soccombenti al cospetto del volere paterno, anche rispetto alle scelte scolastiche ed educative. Ma anche all'interno della scuola si assume finalmente come valore centrale l'interesse integrale della tutela della personalità del minore e della sua progressiva costruzione nel pieno rispetto dell'art. 2 Cost. e delle garanzie dei diritti che ne derivano. Questa mutata prospettiva, che darà i suoi frutti con la legge di riforma del diritto di famiglia, la legge n. 151 del 1975, e nelle conseguenti modifiche del c.c., ha finito per avere la sua eco anche nella scuola ormai diventata, come ricordato, scuola di massa.

Il ritardo nell'accogliere la portata innovativa dei principi costituzionali in materia di educazione ed istruzione, soprattutto nel loro obiettivo di considerare il minore come cittadino in formazione, aveva avuto, infatti, conseguenze dirette sulla scuola italiana causandone il grave ritardo nella capacità di dare rilievo e ascolto alle diverse esigenze formative dei minori e a diversificarne le scelte. Ulteriori ragioni di carenza sono altresì rintracciabili nelle stesse dinamiche del processo di scolarizzazione di massa negli anni successivi alla formazione della Repubblica;

tale processo infatti, sebbene abbia rappresentato “il principale mezzo di crescita democratica” è stato portato a compimento in poco più di venti anni in maniera convulsa e “attraverso percorsi normativi connotati da un eccessivo grado di uniformità”⁴⁰ e che hanno portato ad una scuola di Stato basata su un modello accentrato e burocratizzato, che ha finito per negare *ab initio* le esigenze di diversificazione didattica che necessariamente, una scuola che si qualifica “aperta a tutti”, *ex art. 34 Cost.*, avrebbe dovuto considerare. La seconda ragione di impedimento alla valorizzazione dei principi costituzionali sull’istruzione è da rintracciarsi anche nel carattere ideologico che ha monopolizzato per lo più il dibattito e la riflessione intorno alla scuola, già a partire dall’Assemblea costituente, incentrandosi sul rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, trasformando di fatto quello della scuola in terreno di scontro fra cultura laica e quella confessionale⁴¹.

Nel 1967 l’arretratezza e il conservatorismo dell’organizzazione scolastica connessi alla mancata attuazione di una scuola veramente aperta a tutti (fenomeno che si rendeva evidente, fra l’altro, in una scuola fortemente permeata da un classismo militante), trovano una forte voce di denuncia nella famosa *Lettera a una professoressa* di Don Milani e dei ragazzi della scuola di Barbiana che si apriva con una dichiarazione che appariva come un monito in particolare per le famiglie a far valere il principio di partecipazione attiva e di democratizzazione alla scuola: “questo

⁴⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 48 e 49.

⁴¹ *Ivi*, 58.

libro non è scritto per gli insegnanti ma per i genitori. È un invito ad organizzarsi”⁴².

La forte spinta riformatrice di quegli anni, animata anche dalle contestazioni nelle scuole e università a partire dal 1967, ha condotto alla prima vera riforma che ha dato attuazione ad un’organizzazione della scuola informata al principio della partecipazione di tutti i soggetti e all’affermazione di principi democratici, che si realizza con i decreti delegati del 1974. La riforma, significativamente portata a termine sulla base di un accordo siglato fra governo e sindacati confederali, segna anche il coinvolgimento attivo di questi ultimi nei processi di importanti riforme sociali. Tra i decreti approvati, particolare rilievo acquistano il d.P.R. n. 416 del 1974 e il d.P.R. n. 417 del 1974 nel determinare una decisa apertura democratica della scuola realizzata attraverso il riconoscimento, per la prima volta, della rappresentanza e della partecipazione dei genitori e soprattutto degli studenti nelle istituzioni scolastiche. Queste riforme inaugurano la stagione alla c.d. “gestione sociale della scuola”⁴³. In tal senso, il d.P.R. n. 416 del 1974 istituisce e dà rilievo agli organi collegiali della scuola, organi di partecipazione democratica ampiamente avvertiti all’epoca come una conquista per arginare i rischi di una eccessiva burocratizzazione e autoreferenzialità delle istituzioni scolastiche; furono lo strumento rivendicato per sottolineare anche l’inadeguatezza e l’arretratezza di un sistema eccessivamente accentrato e gerarchizzato.

Gli anni Settanta segnano, dunque, l’apertura al

⁴² L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Firenze, 1967, 1.

⁴³ M. GIGANTE, *L’amministrazione della scuola*, Padova, 1988, 216 ss.

modello di organizzazione democratica della scuola. Si tratta senza dubbio di un nuovo assetto che risponde all'accresciuta politicizzazione che la questione scolastica ha conosciuto, in quegli anni, sotto la spinta dei movimenti collettivi studenteschi e che avevano coinvolto anche una parte degli insegnanti. Il nuovo modello delineato dal d.P.R. n. 416 del 1974 prevede una partecipazione ordinata essenzialmente per componenti; componenti interne: personale docente; personale direttivo; personale non docente; e limitatamente alle scuole secondarie superiori ovviamente, studenti; componenti esterne: genitori degli alunni; mondo dell'economia e del lavoro; enti locali (comuni province regioni). Le rappresentanze sono per lo più elettive, in alternativa si fa valere il metodo della designazione degli organi collegiali; questi ultimi erano organizzati su più livelli: livello di circolo o di istituto, livello distrettuale, livello provinciale, livello nazionale (con il Consiglio Nazionale della P.I.).

A livello di circolo, di istituto o di distretto, inoltre, l'istituzione degli organi collegiali si è accompagnata al conferimento di una autonomia amministrativa informata al principio della gestione sociale dell'istruzione. Gli organi burocratici individuali preesistenti rimangono, ma i loro poteri diventavano essenzialmente consultivi e di proposta o vengono declassati a ridotti poteri decisionali.

Tuttavia, le magnifiche sorti e progressive della scuola si scontrarono subito con la realtà. La mancanza di potere di fatto degli organi collegiali e la disaffezione degli eletti hanno determinato ben presto una crisi profonda degli organi collegiali. Ulteriore problema è quello della sostanziale indeterminatezza del modello nel quale si attua la gestione sociale riconducibile alla

originaria incertezza nella configurazione degli organi collegiali, nella quale essenzialmente erano confluite due diverse e contrastanti concezioni: la prima quella della c.d. “scuola comunità”, sostenuta dalla DC e dai cattolici, che si ispirava ad una visione antistatalista della scuola e aperta a favorire le comunità naturali e che riproduceva un modello consustanziale al cattolicesimo italiano che concepiva la scuola come uno strumento per far emergere il preminente interesse delle famiglie e dei genitori nelle scelte educative dei figli⁴⁴; dall'altra invece si guardava al modello di gestione dal basso, a quella gestione sociale cui tenevano le sinistre, che concepivano la partecipazione esterna alla vita della scuola come, allargata non solo alla rappresentanza delle famiglie, ma anche ad altri soggetti del mondo del lavoro e delle istituzioni (Enti locali, sindacati, forze sociali)⁴⁵.

Il primo modello privilegiava gli organi collegiali quali Consiglio di istituto e di circolo, composti dal Preside o direttore didattico, docenti, rappresentanti del personale non docente, alunni e rappresentanti dei genitori; l'altro invece guardava agli organi collegiali del Distretto a composizione allargata ai sindacati, al mondo del lavoro e agli enti locali.

La mancanza di visione unitaria sul modello organizzativo di gestione sociale era poi aggravata dalla più generale e storica disattenzione delle forze politiche alla riforma della scuola; fino a quel momento l'individuazione di un diverso modello di governo della scuola era stato delegato prevalentemente alle associazioni degli insegnanti che lo avevano trattato

⁴⁴ Ivi, 218.

⁴⁵ Ivi, 219.

alla luce dalla loro storica aspirazione all'autonomia della scuola intesa come autogoverno dei docenti⁴⁶, oppure era stata attratta nell'ottica della questione della scuola privata. La poca chiarezza sul modello fa prevalere un assetto distrettuale debole e privo di reale capacità di governo; esso, infatti, è titolare di poteri di programmazione molto impegnativa, ma che di fatto risultano privi di strumenti atti alla coerenza realizzativa. Anche in questo caso come in altri ambiti dell'amministrazione italiana – si pensi alla tutela della salute e alle incertezze sul modello delle USL – si rende palese la mancanza di una effettiva capacità di programmazione delle politiche e di visione sui nuovi modelli da realizzare.

Tuttavia, anche se il risultato dell'esperienza degli organi di partecipazione democratica nel governo della scuola non ha avuto i risultati sperati, quella esperienza è stata comunque molto rilevante e significativa per una serie di altre ragioni importanti. La stagione della partecipazione democratica vissuta nella scuola si è rivelata, infatti, la più importante sperimentazione di "autonomia gestionale" (nei distretti, consigli di circolo e istituti) mai effettuata in un ambito di rilievo dei servizi sociali la cui esperienza è stata replicata, in parte, anche in altri settori. Quell'esperienza ha segnato una partecipazione popolare e un'apertura a principi democratici senza precedenti e ha avviato un modello partecipativo che ha rappresentato uno strumento di politicizzazione e di democratizzazione sicuramente fra i più importanti e intensi non solo nel-

⁴⁶ Si veda A. CAPITANI, *Introduzione sull'autonomia nella scuola pubblica italiana*, in AA.VV., *Democrazia e autonomia nella scuola*, Torino, 1961, 103 ss.

la storia del governo della scuola italiana, ma più in generale di tutta l'amministrazione del nostro Paese. Altro aspetto positivo è stato che tale processo ha indubbiamente posto al centro del dibattito l'attenzione per la gestione dei processi educativi contribuendo a favorire anche una maggiore riflessione sullo sviluppo del governo tecnico della scuola, che ha avuto ripercussioni importanti sul piano della generale democratizzazione della scuola eliminando, ad esempio, forme di controllo, anche repressivo, sui docenti che si esprimevano con le c.d. note di qualifica, dalle cui risultanze dipendeva la loro carriera. L'abolizione di tali note viene sostituita dalla valutazione che può essere richiesta solo dall'interessato. L'abolizione delle note di qualifica rileva soprattutto per le conseguenze che assume sotto il profilo garantista dello stato giuridico del docente e si è accompagnata inoltre anche alla ridefinizione delle ipotesi esercizio dei poteri disciplinari sul corpo docente sicuramente più rispettosa della libertà di insegnamento⁴⁷.

Sempre in questi anni si sviluppano gli interventi di tipo formativo basati sull'aggiornamento del personale direttivo e docente cui si aggiunge lo sviluppo delle forme di governo tecnico del Ministero sull'attività didattica; entrambe queste novità sono il segno di una maggiore attenzione ai processi educativi nonché all'apertura alle innovazioni sul piano delle metodologie didattiche. Questi nuovi strumenti trovano spazi di attuazione nell'autonomia didattica dei docenti, che si afferma attraverso la valorizzazione delle funzioni del collegio dei docenti. Sul piano organizzativo deve essere segnalato l'aumento delle forme di par-

⁴⁷ M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, cit., 242.

tecipazione degli insegnanti nell'amministrazione del loro stato giuridico realizzato anche per il tramite dei propri rappresentanti sindacali. Queste trasformazioni, infatti, sono state favorite anche dalla forte sindacalizzazione del personale docente che si realizza in questi anni e che si è tradotto in un massiccio ingresso dei sindacati nell'amministrazione scolastica e che ha trovato espressione nel Consiglio scolastico nazionale della P.I. e nei Consigli provinciali e distrettuali.

A partire dalla riforma segnata dai decreti delegati degli anni Settanta si è aperta una stagione lunga di costanti e gradualì trasformazioni normative della scuola che si sono intensificate soprattutto negli anni Novanta. Sul piano organizzativo tali riforme hanno realizzato via via il passaggio dal governo centrale della scuola ad una pluralizzazione dei centri di elaborazione delle politiche scolastiche. Il decentramento e la sussidiarietà hanno trasformato l'istituzione scolastica da organo dello Stato a istituzione dotata di personalità giuridica e di autonomia (amministrativa, didattica e finanziaria): l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata persino costituzionalizzata all'art. 117, comma 3, Cost. che prevede l'"istruzione" fra le materie concorrenti "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale".

In realtà il principio dell'autonomia scolastica, come si è visto, ha radici risalenti che si sono manifestate nelle rivendicazioni di forme di autogoverno; la richiesta di una maggiore autonomia era stata, inoltre, una delle principali rivendicazioni delle lotte che avevano poi portato alla riforma degli anni Settanta. A livello normativo il principio dell'autonomia scolastica viene affermato, pur rimanendo sostanzialmen-

te inattuato, dall'art. 4 della legge n. 537 del 1993. È l'art. 21 della legge n. 59 del 1997, la c.d. legge Bassanini, a ribadire espressamente ed attuare "l'autonomia degli istituti scolastici". In realtà, con riferimento alla scuola, così come in altri ambiti della pubblica amministrazione che a partire dagli anni Novanta sono stati coinvolti nel processo di progressivo riconoscimento di maggiore autonomia e decentramento, tale principio "ha trovato invero il suo punto di approdo imprevisto nelle tendenze neolibériste che dai primi anni novanta influenzano il dibattito sulle riforme della pubblica amministrazione"⁴⁸ aprendo al mercato e alla concorrenza. L'autonomia si è infatti presentata sotto "due facce"⁴⁹: da una parte è stata lo strumento della partecipazione delle diverse componenti e ha dato vita alla gestione sociale della scuola giungendo a essere canale di valorizzazione della comunità scolastica; dall'altra ben si è prestata, invece, ad essere forma del decentramento e insieme strumento "del progressivo alleggerimento da parte dello Stato dei suoi apparati in vista di una concezione dei servizi pubblici influenzata dai paradigmi della concorrenza, delle privatizzazioni, in definitiva del mercato"⁵⁰.

Tornando agli organi collegiali di partecipazione, questi istituti, ancora funzionanti, sono stati sostanzialmente riconfermati dalle riforme degli anni successivi, in particolare dal d.lgs. n. 297 del 1994 e dal d.P.R. n. 275 del 1999, che hanno previsto anche alcune innovazioni, come ad esempio l'inserimento delle rappresentanze dei genitori nelle reti di scuole.

⁴⁸ R. CALVANO, *Scuola e costituzione tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, 47.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

Nonostante ciò, quello che viene lamentato su queste esperienze, in senso critico, dalla associazione rappresentativa dei genitori della scuola, è soprattutto la mancanza di forme di comunicazione e di informazione continuativa, al punto che gli essi hanno finito per rivelarsi del tutto marginali. Per altro verso, inoltre, è stata proprio la progressiva diffusione di una visione aziendalistica della scuola che ha condotto a marginalizzare la volontà di sviluppare e creare canali effettivi di partecipazione democratica basati su un rapporto organizzativo concreto con i genitori e con gli studenti, considerati sempre meno membri effettivi della comunità scolastica e sempre più meri utenti⁵¹. Una importante possibilità di partecipazione in relazione proprio all'autonomia degli istituti scolastici ad esempio è prevista dall'art. 3 del d.P.R. n. 275 del 1999 che riconosce ai genitori la possibilità di partecipare alla determinazione dell'offerta formativa attraverso un'attività propulsiva e di impulso concernente, in concreto, la determinazione del POF (Piano dell'Offerta Formativa) degli istituti scolastici. Va precisato che autonomia scolastica pone oggi l'offerta formativa delle scuole nel quadro dell'esigenze del territorio; ora, la rilevazione delle esigenze e dei bisogni del territorio presuppone un'attività di consultazione e di informazione di tutti i soggetti dell'autonomia, quindi dirigenti scolastici, insegnanti e anche i genitori. Tuttavia, in concreto, la partecipazione dei genitori alla definizione del POF, tranne che per alcune limitate esperienze, si è rivelata molto carente già nella fase a monte delle informazioni per poter assumere un effet-

⁵¹ Su queste esperienze si veda F. ANGELINI, *Famiglia e istruzione*, cit., 80 ss.

tivo ruolo attivo. L'elaborazione del POF finisce così per rivelarsi solo il frutto delle iniziative di istituto, mancando la capacità di coinvolgimento che presuppone una effettiva gestione sociale e partecipata della scuola. La realtà che emerge rivela dunque un sistema scolastico dell'autonomia, autoreferenziale e pressato dalle esigenze di concorrenza con altri istituti e assorbito dai processi di progressiva aziendalizzazione, che ha perso di vista la necessaria contestualizzazione della definizione del progetto formativo alle esigenze dei processi di reale democratizzazione e a quelli richiesti da un impegno educativo rivolto a valorizzare gli studenti nell'individuazione dei bisogni formativi. In definitiva le riforme degli anni Novanta della scuola, attraverso anche la riduzione dei compiti degli organi collegiali, confinati a compiti per lo più consultivi, ha di fatto sostituito la c.d. gestione sociale della scuola con una di tipo "manageriale" grazie anche alle nuove disposizioni sulla dirigenza dei plessi, che hanno sensibilmente rafforzato il ruolo del capo di istituto prevedendo contestualmente una rinnovata attenzione alle tecniche di valutazione del sistema scolastico, tendenze che si sono rivelate tutte funzionali all'affermazione della concezione "aziendalistica" della scuola⁵².

4. *La dimensione culturale della democratizzazione nella scuola: la libertà di insegnamento*

Sembra coesistente a qualunque discorso sulla democrazia nella scuola una riflessione sulla "libertà di insegnamento" che appare come l'elemento impre-

⁵² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 120.

scindibile affinché si possa garantire il mantenimento del pluralismo culturale, che è l'essenza dei regimi democratici. La riflessione generale sui processi di formazione della cultura appare oggi ancora più opportuna se si considera che la realtà ci mostra un panorama sulla cultura politica e civile molto carente e che si accompagna a un dibattito pubblico in cui proprio lo scadimento delle regole del confronto democratico e pluralista evidenzia i segni di una profonda crisi culturale. Si tratta, a ben vedere, soprattutto di una crisi della conoscenza che rivela realtà facilmente esposte a derive populiste, antipolitiche e spesso autoritarie. Tali derive sono chiaramente la conseguenza di una disaffezione alla politica tradizionale che ha alla base anche processi di esclusione sociale, di cui la scuola è responsabile proprio perché non è stata capace di opporre un valido contrasto a tali fenomeni, garantendo livelli uniformi di accesso alla conoscenza e al sapere critico. Al contempo, oggi forse più che mai rispetto ad altre fasi storiche, proprio le ragioni di scadimento culturale, che si manifestano nel dibattito pubblico, pongono anche l'esigenza di tornare a riflettere su quale sia il metodo migliore per apprendere e fare proprie le regole della convivenza civile. In particolare, in questa sede, appare utile offrire qualche spunto di riflessione sull'utilità o meno del ritorno all'insegnamento dei principi costituzionali e del funzionamento delle istituzioni democratiche attraverso la reintroduzione dell'educazione civica, prevista da ultimo con legge n. 92 del 2019. Questa scelta pone necessariamente una considerazione sulle esperienze passate, nella consapevolezza che l'insegnamento dell'"educazione civica" o della "educazione alla Convivenza civile" o ancora della "cultura costitu-

zionale”, come è stato variamente denominato l’insegnamento in oggetto, ha assunto a partire dal 1958⁵³ un andamento carsico, attraverso periodiche riforme che lo hanno portato ad apparire e scomparire ciclicamente come materia specifica nella scuola italiana, ma anche ad assumere nelle sue epifanie una funzione (criticabile) di sostegno ideologico alle maggioranze che via via se ne facevano promotrici⁵⁴. L’alternativa a tale strada è quella dell’apprendimento dei principi costituzionali e delle regole di confronto democratico attraverso una formazione che miri alla conoscenza e al sapere critico veicolato da tutte le discipline oggetto di insegnamento scolastico, ma in particolare da quelle riconducibili alla cultura umanistica, alla lette-

⁵³ Il primo tentativo di introdurre l’insegnamento dell’educazione civica si deve al d.P.R. n. 585 del 1958, proposto dall’allora Ministro dell’Istruzione Aldo Moro.

⁵⁴ Si veda, a proposito del d.P.R. n. 585 del 1958 quanto sottolineato da U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 395, nota 91, che evidenzia, in relazione alla “premessa” al programma di educazione civica approvato con il suddetto d.P.R., come questa presupponesse di fatto da parte dell’insegnante di educazione civica non solo l’esposizione dei principi dell’ordinamento costituzionale, ma anche un’adesione all’“alto valore morale” che esprimono i “valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza”. Un esame delle diverse esperienze che rivela i pericoli di torsione ideologica dell’insegnamento dell’educazione civica alle esigenze delle maggioranze che via via si sono succedute è quello di A. PUGIOTTO, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 24 novembre 2008, 1 ss. Riflette sul delicato problema della formazione dei docenti in relazione all’insegnamento dell’educazione civica inserendolo nel più generale rapporto di complementarità reciproca fra Costituzione e scuola G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla riforma degli insegnanti*, in *federalismi.it*, n. 13, 2014, 1 ss.

ratura, alle lingue classiche, alla filosofia e alla storia che offrono molteplici occasioni di approccio critico e diretto a quei principi⁵⁵, addestrandolo al linguaggio, all'uso dei concetti astratti, al confronto critico sul presente e sul passato.

Prescindendo dai differenti approcci, a chi scrive sembra che il punto sul quale non ci possono essere dubbi sia proprio quello relativo all'affidamento al sistema di istruzione pubblico del compito, fra gli altri, di garantire l'accesso, delle giovani generazioni, agli strumenti fondamentali di costruzione della cittadinanza consapevole e attiva.

Altra questione molto problematica che si è posta negli ultimi due decenni è quella relativa al controllo della potenza comunicativa della rete e, più in generale, degli strumenti informatici e mediatici, individuati, sempre più, come co-responsabili delle derive populiste e antidemocratiche di cui si è detto. Questi strumenti si basano sulla trasmissione immediata e veloce del messaggio visivo che si presta naturalmente a favorire atteggiamenti massificanti ed impulsivi di conformismo culturale; a fronte di tali atteggiamenti è, invece, ancora una volta, solo la curiosità per la conoscenza e per la comprensione reale degli accadimenti – che si accompagna alla capacità di analisi, alla ricerca del pluralismo delle fonti e del confronto democratico – a contrapporsi quale antidoto. Lo sviluppo di quella curiosità per la conoscenza deve tornare, dunque, a porsi come obiettivo prioritario

⁵⁵ Interessante, a proposito, è la riflessione sull'utilità della classicità e della conoscenza del passato sull'acquisizione della coscienza storica necessaria alla formazione intellettuale e civile delle giovani generazioni di M.C. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, 2011.

del sistema nazionale di istruzione. Di fronte a tali derive il rischio per i sistemi democratici è la perdita della stessa democrazia i cui principi vivono grazie al ruolo unificate svolto dalla cultura in primo luogo all'interno della scuola. Per queste ragioni il sistema scolastico deve essere pronto a raccogliere le sfide aperte dalle nuove tecnologie digitali e a governarle, sia nella loro capacità di influenzare, a monte, i processi di apprendimento, sia nelle loro conseguenze sulle forme di comunicazione che si pongono a valle dei processi culturali. Tutto ciò presuppone come elemento prioritario la consapevolezza dei limiti che le nuove tecnologie pongono alla libertà di insegnamento. Un elemento molto problematico ad esempio è dato dalla velocità e dall'accelerazione temporale nella produzione dei fatti che impediscono il tempo della riflessione, ma anche la possibilità di operare una selezione sulle questioni da affrontare del docente, che si trova spesso nell'impossibilità di gestire e controllare le informazioni. A questa difficoltà si aggiunge quella nella gestione dei nuovi strumenti informatici di fronte ai quali i docenti incontrano, per questioni generazionali, maggiori difficoltà di approccio rispetto agli studenti. L'elevata dimestichezza con l'uso delle nuove tecnologie causa, inoltre, una diffusa tendenza delle giovani generazioni all'auto-sufficienza di approccio alle informazioni che mette in crisi la figura dell'insegnante e la sua funzione di mediazione nell'uso accorto e critico dei nuovi mezzi di informazione.

Le cose dette in premessa danno sicuramente un'idea del rilievo delle nuove sfide poste alla libertà di insegnamento, che influiscono anche sul tentativo di ricostruirne lo statuto costituzionale, la cui inter-

pretazione ha aperto, in realtà già all'origine, questioni molto problematiche connesse soprattutto alla difficoltà di definirne una configurazione unitaria. In tale prospettiva si cercherà allora di delineare gli elementi di tale libertà individuandone, anche con un certo schematicismo, gli obiettivi, il contenuto, la titolarità, le garanzie e, infine, i limiti che si possono desumere dalla lettura della Costituzione.

Il primo obiettivo della libertà insegnamento, desumibile dalla lettura sistematica della Carta, la riconduce ad essere annoverata fra gli strumenti più rilevanti e insostituibili di quella promozione dello sviluppo culturale di cui ci parla l'art. 9 Cost. Al contempo, la tutela della libertà di insegnamento, come già sottolineato, è anche fonte continua di tutela e di nutrimento del regime democratico perché ne garantisce il pluralismo dei saperi.

Quanto alla definizione del suo contenuto, deve rivelarsi che la libertà di insegnamento, facendo sempre riferimento all'interpretazione sistematica della Costituzione, presenta una sorta di affratellamento con libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost., considerata la pietra miliare dei regimi democratici⁵⁶, alla quale la libertà di insegnamento "si rapport(a), concettualmente e giuridicamente"⁵⁷. Si deve ritenere, tuttavia, che, proprio il rilievo e la peculiarità delle finalità dell'insegnamento, conducono a ritenere che il costituente abbia voluto riconoscere "un intento rafforzativo"⁵⁸ all'art. 33 Cost., tanto che la

⁵⁶ Su questo si rinvia a G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 682.

⁵⁷ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 377.

⁵⁸ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 68.

libertà di insegnamento gode nel sistema costituzionale di un “regime di tutela privilegiato”⁵⁹, naturalmente non solo per il suo riferimento all’ambito scolastico, ma anche in connessione al suo oggetto specifico, la scienza, l’arte, e l’attività di insegnamento stessa, finalizzato anche a segnare una “contrapposizione al periodo totalitario” che aveva notoriamente tentato di asservirle “alle direttive ed ai fini esclusivistici del regime”⁶⁰. La dottrina comunque non ha mancato di mettere in evidenza anche le molte specificità della libertà di insegnamento rispetto alla manifestazione del pensiero⁶¹.

La libertà di insegnamento proprio perché definita come “l’attività attraverso cui l’insegnante, con metodo libero e realizzando sé stesso, divulga e trasmette conoscenza agli alunni”⁶² ha carattere personale. Essa innanzitutto è connotata dall’essere connessa all’individualità del docente e si contraddistingue, per questo, per la sua irrinunciabilità; dunque, non attiene all’ente o alla scuola, ma attiene all’insegnamento, come attività del singolo docente, che è un concetto, come precisato ampiamente dalla dottrina⁶³, distinto sia dall’istruzione, come insieme degli insegnamenti, sia dalla scuola, definita come l’apparato organizzativo, di docenti e discenti e uffici, preposti alla funzione dell’istruzione.

L’attività di insegnamento è riconducibile alle scelte didattiche del docente e ne segue inevitabilmente l’evoluzione e la crescita scientifica acquisen-

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 378.

⁶² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 26.

⁶³ Per tutti fondamentale U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 361 ss.

do una natura dinamica che si rivela funzionalmente collegata ai “processi di maturazione-evoluzione” e alla “concezione ideale e di affermazione del metodo adottato dal singolo docente”⁶⁴.

Ovviamente i rilievi appena fatti devono tener conto della funzione sociale connessa all’insegnamento e al suo essere strumentale all’istruzione e, dunque, ad un interesse che è di tutta la società e che si presenta come fine collettivo. Quanto detto porta a ritenere possibile un temperamento della libertà di insegnamento con le esigenze dell’autonomia scolastica di elaborare in maniera collegiale un progetto formativo e culturale che definisca in maniera specifica l’offerta formativa di ogni scuola. La libertà di insegnamento inoltre va riconosciuta a qualsiasi docente e a qualsiasi tipo di insegnamento da quello elementare a quello universitario; le differenze fra i diversi ordini e gradi di scuole attengono al metodo e non all’oggetto cioè insegnamento⁶⁵. Certo c’è un diverso manifestarsi di tale libertà a seconda della tipologia di scuola. Nell’ambito dell’istruzione superiore, che assume un carattere più critico, problematico e scientifico, tale libertà si esprime in un grado massimo; mentre nella scuola primaria e secondaria, in cui l’insegnamento assume un carattere prevalentemente espositivo e nozionistico, essa riduce le proprie possibilità di espressione e si traduce essenzialmente in autonomia didattica. Di rilievo appare sottolineare, infatti, come, con l’avvio delle riforme della scuola conseguenti alla legge Bassanini (l. n. 59 del 1997), il concetto di autonomia scolastica

⁶⁴ G. FONTANA, *Art. 33*, cit., 682.

⁶⁵ Su questo si veda V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 68, ma anche U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 378 ss.

si sia concretizzato nella possibilità di adozione di ciascun istituto del Piano dell'offerta formativa (POF), che sintetizza il piano o il programma che delinea la specifica proposta culturale e progettuale di ogni istituto. Il POF è dunque il documento che esplicita “la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale”⁶⁶. Questo nuovo contesto ha avuto evidenti conseguenze anche sulla libertà di insegnamento dei docenti della scuola pubblica, la cui autonomia didattica è stata ridimensionata in favore di una funzionalizzazione a fini collettivi della offerta formativa lasciata alle specifiche scelte effettuate collegialmente dagli organi dell'istituto di riferimento. La libertà di insegnamento viene riconosciuta anche nella scuola privata, ma in questo caso incontra limiti ulteriori entrando nel bilanciamento con la libertà della scuola che, seguendo un ordine logico, dovrebbe precedere la libertà di insegnamento⁶⁷.

La peculiare connessione fra libertà di insegnamento e la missione (pubblica) dell'istruzione conduce a porre in evidenza ulteriori garanzie riferite agli organi di governo della scuola, ma anche la necessità di rispetto di limiti precisi posti al docente a tutela degli interessi dei discenti. Ovviamente l'individua-

⁶⁶ G. FONTANA, *Art. 33*, cit., 687.

⁶⁷ Si veda in tal senso la sentenza n. 195 del 1972 sul noto caso Cordero, successivamente ridimensionato dalla sentenza della Corte EDU, *Lombardi Vallauri c. Italia*, del 20 ottobre 2009, che ha riequilibrato il bilanciamento fra libertà della scuola ed esercizio dei diritti fondamentali del docente, introducendo la distinzione fra insegnamento neutro e insegnamento militante nelle scuole confessionali.

zione di tali limiti deve intendersi variamente modulata a seconda dei diversi ordini e gradi di istruzione (inferiore, superiore, universitario) o in relazione alla differente tipologia di scuola (pubblica o privata). Tali circostanze rendono ovviamente difficile ricostruire uno statuto unitario della libertà di insegnamento, che deve dunque intendersi diversamente graduato.

Il rilievo riconosciuto alla libertà di insegnamento, per altro verso, deve trovare garanzie concrete in specifiche misure normative e amministrative. Così la libertà di insegnamento prima di tutto presuppone l'imparzialità nella scelta dei docenti finalizzata ovviamente alla neutralizzazione di ogni tipo di influenza ideologica o culturale predefinita nella attività di reclutamento; tali garanzie sono assicurate dal reclutamento affidato al concorso pubblico e basato sulla valutazione esclusivamente tecnica delle competenze del docente. Molto importanti sono, inoltre, le forme di tutela sullo stato giuridico del docente, che attengono alla carriera e al trattamento retributivo funzionali alla garanzia dell'effettiva condizione di indipendenza dei docenti e dunque alla loro condizione di effettiva libertà⁶⁸.

Nonostante le garanzie, va segnalato, tuttavia, che la libertà di insegnamento nella scuola incontra negli ultimi anni nuovi nemici proprio in relazione allo *status* del docente. Il primo elemento che ha ripercussioni negative sugli insegnanti riguarda quel processo, sempre più evidente negli ultimi anni, di progressiva perdita di autorevolezza di tutto il personale docente, in particolare della scuola ma non solo, attribuibile a molti fattori fra i quali si possono annoverare le poli-

⁶⁸ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 69.

tiche di reclutamento e quindi l'annoso problema del precariato; il venir meno delle garanzie dello stato giuridico connesso alle politiche di retribuzione; infine si deve far riferimento a quel fenomeno noto come *emergenza educativa* che ha ripercussioni sul particolare rapporto fra famiglie e scuola: di fronte ad una scuola considerata inadeguata culturalmente, le famiglie sono sempre più portate a pretendere di svolgere una funzione di controllo e, dunque, di limite sull'attività di insegnamento con azioni che finiscono per aggravare la situazione di discredito sul corpo docente e che si traducono in attacchi diretti all'autorevolezza culturale e sociale dell'insegnante.

La difficoltà interpretativa di ricostruire uno statuto unico della libertà di insegnamento si rende particolarmente evidente nell'individuazione dei limiti che si pongono a tale libertà, rispetto ai quali devono essere registrate prima di tutto le notevoli divergenze presenti in dottrina dove si confrontano, da una parte, tesi che asseriscono l'affrancamento da qualsiasi tipo di limite e, dall'altra, tesi che individuano numerosi limiti, in alcuni casi, anche di penetrante intensità. Tali divergenze ovviamente devono essere rapportate, come anticipato, anche al differente ordine e grado di scuola, va da sé che man mano che ci si avvicina ai gradi più elevati di istruzione i limiti diventano sempre più attenuati. Appare implicito fra l'altro, come si avrà modo di vedere, come le difficoltà di cui si è detto siano una conseguenza della più generale difficoltà di coordinare e di bilanciare, da una parte, le esigenze connesse alla funzione pubblica e sociale della attività di insegnamento e, dall'altra, le esigenze di non ingerenza che presiedono la libertà di insegnamento. I due aspetti devono necessariamente contemperarsi

e trovare un equilibrio che mantenga “le connotazioni individualiste e garantistiche della libertà” tali da configurarla come una libertà personale del docente capace di mettere al riparo quest’ultimo “da una cultura precostituita ed ufficiale”⁶⁹.

I limiti e le garanzie, quindi, entrano, a seconda delle situazioni, in un equilibrio o bilanciamento necessariamente variabile. Il dato sicuramente da sottolineare è che nella scuola pubblica i limiti sono decisamente minori rispetto alla scuola privata e questo predispone naturalmente la prima ad essere maggiormente aperta alle esigenze del pluralismo culturale.

Fatta tale premessa, appare condiviso dalla dottrina la necessità di rispetto del buon costume⁷⁰ come limite generale anche alla libertà di manifestazione del pensiero, che tuttavia appare opponibile alla sola attività di insegnamento, ma non alle espressioni di attività artistica e scientifica. Tale limite sembra naturalmente connesso alla necessità di proteggere l’infanzia e la gioventù e la loro integrità psicofisica. Esso si concretizza nell’esigenza di rispettare le finalità formative ed educative soprattutto dei più giovani e vulnerabili. Tuttavia, poiché la libertà di insegnamento ha uno status di maggiore garanzia rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero, il limite del buon costume sarebbe opponibile in maniera meno intensa in questo caso e dovrebbe essere inteso “in senso strettamente penalistico”⁷¹. Al di là di quanto detto, l’indeterminatezza della nozione di buon costume e il suo contenuto evolutivo rendono comunque difficile individuarne

⁶⁹ G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, cit., 110.

⁷⁰ G. FONTANA, *Art. 33*, cit.,

⁷¹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 392.

una definizione anche generale nel contesto educativo e scolastico⁷².

Appare chiaro anche dalle cose dette che una serie di limiti e vincoli finiscono per avere riguardo al solo insegnamento scolastico e non universitario, proprio perché in ambito scolastico sono più avvertite le esigenze di interesse generale che coincidono con il rispetto dei diritti degli alunni che si possono porre in concorrenza con la libertà di insegnamento, giungendo ad autorizzare anche poteri di vigilanza e controllo sul docente da parte degli organi di governo degli istituti scolastici o da parte del ministero. In particolare, questo discorso appare valere nei confronti delle scuole materne, primarie e secondarie; in riferimento alle prime, è cronaca degli ultimi tempi, si è giunti ad approvare normative che consentono forme di video sorveglianza negli asili nido e nelle scuole d'infanzia al fine di prevenire fenomeni odiosi di abuso nei confronti dei più piccoli.

D'altro canto, un limite alla libertà di insegnamento che risponde agli interessi generali connessi alla garanzia dell'istruzione è quello relativo alla determinazione dei programmi e alla stessa finalità di istruire che sono sottratte alla libertà del docente, che, dunque, si manifesta essenzialmente come libertà didattica intesa come libertà sul metodo didattico e sull'indirizzo culturale del docente che vanno, invece, salvaguardati in quanto direttamente connessi proprio con i valori democratici. Alla luce di quanto detto devono essere stigmatizzati fatti come quello che ha avuto come pro-

⁷² Le definizioni buon costume hanno ricompreso così le espressioni o immagini raccapriccianti, quelle a contenuto sessuale e quelle, infine, lesive della dignità umana.

tagonista, nel 2019, una professoressa di italiano di un liceo palermitano, divenuta destinataria di un provvedimento disciplinare e di sospensione dall'attività di insegnamento per aver mancato di vigilare sui propri studenti nella realizzazione di un video nel quale il c.d. decreto Salvini in materia di immigrazione e sicurezza (d.l. n. 132 del 2018) veniva paragonato alle leggi razziali del 1938, confronto considerato irrispettoso nei confronti del Ministro in questione. Il provvedimento disciplinare, a parere di chi scrive, oltre ad essere stato un grave attacco nei confronti della libertà di metodo didattico, e dunque della libertà di insegnamento della docente, si è rivelato anche un episodio di censura nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero degli studenti.

Proprio questo esempio ci conduce al complesso tema del rispetto delle libertà costituzionali degli studenti e alla questione ben più problematica del limite dell'ordine pubblico costituzionale posto alla libertà di insegnamento⁷³, limite inteso quale insieme di valori e principi inderogabili della Costituzione che conformano il nostro ordinamento. A tale limite, come è noto, fa riferimento Vezio Crisafulli nel famoso saggio del 1956, dal titolo *Scuola nella Costituzione*, nel quale egli sostiene l'esistenza di un limite di ordine pubblico costituzionale posto alla libertà di insegnamento. Crisafulli riconosce l'attività d'insegnamento come "l'esercizio di una *funzione pubblica*", in quanto questa ha "un carattere e contenuto" "educativo" nel suo tendere alla formazione delle giovani generazioni⁷⁴. Si

⁷³ Limite sul quale la stessa dottrina ha manifestato molte perplessità; si veda per tutti G. FONTANA, *Art. 33*, cit., 684.

⁷⁴ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 70.

tratta di una attività non facile, a contatto continuo con il pericolo di abusi. Ugualmente problematico per Crisafulli è riconoscere che la stessa libertà possa incontrare il limite dell'ordine pubblico, proprio per i molti e indeterminati significati che la nozione può assumere, tanto che il solo evocarla pone chi lo fa nelle condizioni di assumere "le necessarie cautele"⁷⁵.

Alla luce, dunque, delle dovute cautele, accettare il limite dell'ordine pubblico costituzionale significa che l'attività di insegnamento non potrebbe assumere contenuti contrari ai principi e valori democratici, dunque non potrebbe prestarsi alla diffusione di idee e contenuti sovversivi rispetto all'ordinamento costituzionale. Anche in questo caso l'operatività del limite vale solo nell'ambito strettamente scolastico senza estendersi all'ambito universitario. L'argomento assume una portata estremamente delicata, ma, senza dubbio, si lega anche ai diversi significati che si sono attribuiti alle attività di insegnamento e all'istruzione. Se, quindi, come detto fin dall'inizio, la scuola democratica, cioè la scuola, non solo organizzata su principi democratici, ma orientata e funzionalizzata al mantenimento dei principi democratici, deve tendere al sapere critico essa è incompatibile con qualsiasi forma di proselitismo basata sulla propaganda, cioè sull'adesione acritica e sull'esaltazione di principi o teorie apodittici privi di argomentazioni adeguate e logiche e che dà luogo ad attività contrarie agli obiettivi di crescita culturale e del sapere critico assumendo fini e contenuti che negano l'istruzione. L'attività di insegnamento, soprattutto nella scuola, deve sempre mantenere fede alla sua missione culturale di istruzione e di educazione. Il limite dell'or-

⁷⁵ Ivi, 71.

dine pubblico serve proprio al fine di evidenziare la linea di confine, da una parte, dell'insegnamento, e, all'altra, della propaganda politica, di parte, libera ma non consentita nell'attività di insegnamento all'interno della scuola pubblica. La propaganda non è coperta dunque dall'art. 33 Cost., ma rientra nelle garanzie apprestate in generale alla manifestazione del pensiero *ex* art. 21, di quella garanzia potrà anche avvalersi il docente ma in attività extrascolastiche.

Il limite dell'ordine pubblico costituzionale viene a modularsi diversamente a seconda dei vari tipi di scuola di ordine e grado, esso diventa più evidente e si inspessisce man mano che dai gradi più alti d'istruzione si scende sino all'istruzione elementare. Ma vi è un nucleo duro di questo limite che vale sempre e che coincide con il rispetto della libertà come valore assoluto, qualificante la personalità umana dell'allievo, che deve essere sempre rispettato. Quanto detto coincide con l'esigenza di evitare qualsiasi forma di esclusione intollerante, ed equivale a vedere "la libertà, insomma, come limite *delle* libertà"⁷⁶. Proprio tale principio appare quello che meglio garantisce la realizzazione, a partire dalla libertà di insegnamento, di quella condizione migliore per mettere di fronte agli allievi una pluralità e varietà di voci.

Il limite dell'ordine pubblico costituzionale viene assunto anche come dovere di rispetto, nelle pratiche e nell'attività dell'insegnamento, dei valori e principi costituzionali, e fra questi ovviamente quei principi connessi al rispetto della democrazia. Quanto detto ben fa comprendere come la libertà di insegnamento abbia una connotazione del tutto peculiare rispetto

⁷⁶ Ivi. 72 (corsivo dell'autore).

alle altre libertà c.d. negative. La libertà di insegnamento, infatti, prevede al suo interno il profilo negativo (della c.d. libertà da) tanto che per essere garantita deve poter escludere qualsiasi forma di condizionamento statale che risulterebbe incompatibile con il carattere democratico-pluralista dell'ordinamento⁷⁷; essa, comunque, rispetto alle altre libertà rimane condizionata, nel suo manifestarsi, dal "necessario carattere relazionale e funzionale"⁷⁸. In altre parole, la libertà di insegnamento, manifestandosi anche attraverso la sua dimensione connessa all'interesse generale⁷⁹ e al suo coincidere con una pubblica funzione, si collega al dovere di fedeltà alla Repubblica e al rispetto delle strutture democratiche. È dunque anche nell'insistenza della Costituzione su alcune direttive, garanzie e strutture che compongono i principi fondamentali dell'ordinamento e il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne le leggi *ex art. 54 Cost.*, che si ritrovano i contorni del limite dell'ordine pubblico costituzionale.

Questo limite porta a dire che l'attività di insegnamento non potrebbe mai avere contenuti contrari ai principi e ai valori democratici, e non può diventare strumento o di propaganda o di incoraggiamento ad idee o progetti a contenuto sovversivo per l'ordinamento costituzionale.

In tale prospettiva si inseriva, del resto, per i soli docenti della scuola il giuramento di fedeltà previsto dal d.P.R. n. 3 del 1957, poi abrogato con d.P.R. n.

⁷⁷ G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, cit., 110.

⁷⁸ *Ibidem*. Ma sul tema si veda anche: A. PIZZI, *Individuo e Stato nella organizzazione dell'istruzione*, Milano, 1974, 65 ss. e U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 400 ss.

⁷⁹ *Ivi*, 417 ss.

253 del 2001, che assumeva proprio il significato di accettazione dell'obbligo al rispetto dei principi costituzionali.

Sul limite del rispetto dell'ordine pubblico costituzionale, infine, deve essere menzionata anche la legge n. 62 del 2000 che, nel dare attuazione all'art. 33, comma 4, con l'istituzione del sistema nazionale e integrato (pubblico-privato) di istruzione – costituito dalle scuole pubbliche e dalle scuole private che abbiano ottenuto la c. d. parità o equiparazione, alla verifica di una serie di requisiti e di obblighi fissati con legge – prevede all'art. 3, a garanzia dei diritti costituzionali degli studenti, che “tenuto conto del progetto educativo della scuola, l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione”.

5. *La dimensione finalistica della democrazia nella scuola. Il diritto all'istruzione come diritto sociale: la scuola aperta a tutti*

Nella formula “la scuola è aperta a tutti” l'art. 34 Cost. sintetizza in maniera emblematica la condizione necessaria di garanzia di quel rapporto di continua alimentazione fra democrazia ed educazione (e dunque scuola). Il diritto sociale all'istruzione, cui si riferisce tale formula⁸⁰, insieme al diritto al lavoro costituisce il principale mezzo di attuazione dell'uguaglianza sostanziale. Istruzione e lavoro sono i due ambiti attra-

⁸⁰ Si è giustamente sostenuto infatti che alla norma secondo cui “la scuola è aperta a tutti” deve essere riconosciuto “valore fondante dell'ordinamento sociale”: A.M. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 707.

verso i quali si realizza, infatti, quella partecipazione democratica di tutti i lavoratori (parola che include anche chi per lavorare si è formato frequentando la scuola) alla vita del Paese; è, infatti, per mezzo del diritto all'istruzione e del diritto al lavoro che la Repubblica attribuisce valore, contenuto concreto e significato alla "cittadinanza repubblicana".

La portata dell'articolo va tuttavia inserita nel sistema delle altre disposizioni costituzionali sulla scuola per comprenderne a pieno la modernità. Una delle più rilevanti novità, confermata anche nel dibattito in Assemblea costituente, è che esse testimoniano un rapporto fra Stato e persona totalmente capovolto, rispetto alla giuspubblicistica ottocentesca, nel quale lo Stato si pone al servizio della persona⁸¹; in questo senso si pone l'art. 33, comma 2 Cost., in base al quale "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi". Proprio questo rilievo conduce anche a riconoscere la centralità, all'interno del sistema dell'istruzione, delle scuole statali.

Entrambi questi due elementi nei primi decenni di storia repubblicana sono stati, tuttavia, ampiamente sottovalutati con la conseguenza che se ne sono congelate anche le capacità trasformative. Il primo, relativo al nuovo rapporto fra Stato e persona, ha perso rilievo nella continuazione/riproduzione di una amministrazione centralizzata e autoritaria, nella quale limitato o del tutto assente è stato lo spazio dedicato al riconoscimento e alla valorizzazione della persona. Il

⁸¹ Su tale aspetto si sofferma ampiamente M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 148 ss.

secondo elemento ha avuto una storia anche più lunga di sofferenza e di marginalizzazione all'interno di un dibattito sul pluralismo scolastico che, come visto, ancorché centrale a partire dall'Assemblea costituente, è stato monopolizzato dalla contrapposizione fra scuola pubblica e scuola privata e che ha finito di fatto per favorire ampiamente quest'ultima.

Eppure, negli ultimi anni, l'esame attento da parte della dottrina⁸², ha messo in evidenza come nel dibattito in Assemblea costituente, al di là delle contrapposte visioni – non solo fra esponenti cattolici ed esponenti di area marxista, ma anche interne alle stesse aree ideologiche di appartenenza⁸³ – che hanno reso più difficile decifrare la ricchezza delle diverse posizioni (favorendo letture riduttive di quel dibattito) non possono, invece, essere sottovalutate le indicazioni di chi, in maniera chiara, aveva assunto idee e proposto modelli estremamente avanzati proprio sulla portata e sul significato del diritto all'istruzione come diritto sociale fondamentale. Queste posizioni furono chiaramente espresse, tra gli altri, da Banfi, che colse pienamente l'importanza e le potenzialità di tale diritto proprio nella visione programmatica e prospettica, collegata all'art. 3, comma 2, Cost., della creazione di una “scuola repubblicana” con determinate caratteri-

⁸² Il riferimento è a Ivi, 152 ss.

⁸³ Ad esempio, sul modo di intendere e rivendicare le sovvenzioni per la scuola privata, o, ancora, per l'area marxista, nella contrapposizione fra una visione chiaramente elitista o elitaria della scuola e dell'università chiamate ad operare una “salutare selezione” per permettere l'accesso ai gradi più alti degli studi solo di una “minoranza eletta” propria di Concetto Marchesi e quelle concezioni decisamente differenti di una scuola aperta a tutti. Si veda ancora Ivi, 150 ss.

stiche⁸⁴. Dal dibattito in Assemblea costituente emerge, dunque, un programma chiaro di incivilimento dal basso pensato come lo strumento attraverso il quale ogni persona avrebbe potuto accedere, in maniera cosciente, ad un percorso di acquisizione culturale e giungere, al contempo, ad un grado apprezzabile di consapevolezza critica e di conoscenza utile ad esercitare pienamente le prerogative di partecipazione democratica e di cittadinanza attiva.

Ugualmente chiara, ed emblematica per il suo valore, fu la visione del diritto all'istruzione espressa da Aldo Moro nella sua *relazione sui principi dei rapporti sociali (culturali)*, presentata come traccia della discussione in I Sottocommissione. Si tratta, in questo caso, di una visione che rappresenta con grande lucidità una posizione avanzata sulla titolarità del diritto che elimina vecchie resistenze che appartenevano a visioni dure a morire e collegate, come visto, ai concetti di famiglia e di Stato, ancora estremamente presenti nella cultura del momento e che rappresentarono un ostacolo alla piena valorizzazione del principio personalista. La grande modernità della visione assunta da Moro emerge nel concepire il diritto all'istruzione come un "autentico diritto il quale dev'essere costituzionalmente riconosciuto" e che "spetta proprio al fanciullo come uomo in *feri*, senza che questa sua

⁸⁴ "Sarà necessario accrescere di numero asili e scuole elementari, prolungare l'obbligo scolastico, curando tuttavia che l'istruzione sia sempre concreta e socialmente efficace, moltiplicare e specializzare le scuole professionali, rendendole quanto possibili aderenti alle aziende stesse di lavoro, precisare l'insegnamento tecnico (...) fino ai gradi più elevati e accompagnandolo con una sempre più aperta coscienza dei rapporti tra tecnica e scienza e tecnica e umanità"; l'intervento di Banfi è riportato da M. Benvenuti, Ivi, 153-154.

incompleta formazione devii verso terzi, famiglia o Stato, la sua titolarità”⁸⁵. I contributi di Banfi e Moro in Assemblea costituente sintetizzano sicuramente la consapevolezza del legame stretto fra diritto sociale all’istruzione e costruzione della “cittadinanza repubblicana”; essi riassumono quella idea di centralità che il diritto all’istruzione assume nella nuova Costituzione e nella nuova Repubblica che si andava a costruire, il cui fine principale è dato dalla realizzazione dell’obiettivo della “pari dignità sociale” di cui il diritto all’istruzione diventa uno dei motori principali, chiamato a costruire e garantire le condizioni culturali per l’effettiva partecipazione democratica di tutti.

Ritorna in ciò che si dice quella stretta connessione fra democrazia e istruzione/educazione, per cui la scuola statale deve essere aperta a tutti; è necessario, infatti, che la scuola sia scuola di massa per svolgere pienamente quel ruolo indispensabile di riequilibrio sociale e di sviluppo culturale di ognuno, fondamentale alla crescita democratica di tutti. In tale prospettiva, il modello della scuola aperta a tutti diventa anche il veicolo attraverso il quale il nuovo ordinamento democratico mira ad eliminare il privilegio economico e sociale.

Nonostante la carica innovativa e, insieme, di rottura con il precedente regime, contenuta nella previsione costituzionale dell’art. 34 Cost., la sua realizzazione effettiva è stata ampiamente trascurata e realizzata solo con ampio ritardo. Il fenomeno della scuola di massa si è consolidato, come visto, solo nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento scontrandosi con l’impronta classista ed elitaria della scuola impressa

⁸⁵ L’intervento è riportato da M. Benvenuti Ivi, 152.

dalla riforma Gentile, rimasta in vigore per lungo tempo dopo la fine dell'esperienza dello stato totalitario. Come è noto, la scuola media introdotta nel 1923 da tale riforma costringeva i bambini di soli dieci anni a decidere, all'interno di un rigoroso percorso ad "Y", fra la scuola complementare professionalizzante, chiamata "scuola secondaria di avviamento professionale", e il ginnasio inferiore che precedeva e preparava all'accesso del ginnasio superiore che portava al liceo classico (ovvero alla scuola che preparava le classi dirigenti del Paese). Il permanere di tale modello di scuola media a doppio percorso ha contribuito ad impedire l'attuazione della grande portata riformatrice della previsione della scuola aperta a tutti, bloccando conseguentemente il cammino di effettiva democratizzazione sia dell'organizzazione scolastica, sia, più in generale, della "comunità scolastica", rimasta così per molti anni immutata e legata alle scelte scolastiche familiari, risultando, di fatto, incapace di dare voce e sostanza alle abilità, alle doti e all'aspirazioni dei singoli bambini, la cui collocazione nella società veniva sostanzialmente determinata a dieci anni, in totale spregio delle loro intelligenze oltre che della previsione costituzionale all'art. 34 Cost.

Di contro, appare chiaramente dalla lettera dell'articolo come esso miri a sganciare l'accesso all'istruzione superiore dalle condizioni familiari sia economiche che sociali; a tal fine la disposizione prevede borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze per garantire l'accesso ai gradi superiori di istruzione per "capaci meritevoli e privi di mezzi". Solo nel 1962 con la legge n. 1859, che ha previsto l'istituzione della scuola media statale a ciclo unico, si dà finalmente attuazione alla previsione costituzionale di una scuola

obbligatoria, gratuita e soprattutto unica per tutti per almeno otto anni. Per altro verso, era apparso chiaro come, per molti anni, il mantenimento di quel percorso unico scolastico aveva prolungato la volontà di escludere dalla piena partecipazione democratica una fetta consistente del Paese, mantenendola rigidamente legata alle proprie condizioni sociali ed economiche. Quella costruzione, infatti, aveva contribuito a impedire l'effettivo sviluppo democratico del Paese, non solo precludendo l'accesso alla cultura a classi intere, ma aveva contribuito a lasciare lo stesso mondo scolastico bloccato all'interno di una suddivisione in compartimenti chiusi all'interno dei quali era la stessa percezione della società e dei suoi bisogni a rimanere distorta e nella quale le differenze sociali venivano mantenute come "a cristallizzarle in forme cinesi"⁸⁶.

La visione lungimirante dei costituenti, invece, nella garanzia della scuola aperta a tutti, si è proiettata ben oltre la scuola dell'obbligo, spingendosi a prevedere un vero proprio diritto allo studio, inteso come diritto ad accedere ai gradi più alti della scuola cioè all'istruzione facoltativa che era stata storicamente terreno aperto alle sole classi più abbienti. Quella disposizione rappresenta la piena consapevolezza dei nostri costituenti del fatto che l'istruzione, anche quella di valore, intesa come elevazione culturale della persona, rappresenta l'ambito elettivo della promozione sociale e lo strumento principale e prioritario per la realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale; in altre parole la lungimiranza di quella visione si è

⁸⁶ Così Antonio Gramsci sulla riforma Gentile; in A. GRAMSCI, *Quaderno XII*, (1932), in ID., *Quaderni dal Carcere*, vol. III, Torino, 1975, 1547.

spinta sino a costruire un legame diretto e immediato fra gli artt. 3, 33 e 34 Cost.

La disposizione contenuta nell'art. 34 Cost. sull'apertura ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi ai gradi più alti di istruzione, nonostante la sua chiarezza, è stata, invece, sottoposta ad interpretazioni e, soprattutto, ad applicazioni che ne hanno ridotto notevolmente la portata; negli ultimi anni tale tendenza è stata per di più ulteriormente favorita dalle esigenze di tenuta e di equilibrio del bilancio statale. Le conseguenze di tale scelta hanno contribuito sicuramente a frenare in maniera sensibile le dinamiche di mobilità sociale già notevolmente rallentate se non del tutto bloccate a seguito della crisi economica che si è aperta nel 2008. Proprio in considerazione di tali dinamiche, invece, la portata prescrittiva dell'art. 34 Cost. andrebbe recuperata, nella consapevolezza che l'accesso all'elevazione e all'emancipazione culturale sono gli strumenti che meglio incarnano il disegno costituzionale di integrazione sociale e democratica nei processi di formazione delle giovani generazioni; sono strumenti, inoltre, che si collegano anche ad altri principi fondamentali della Costituzione come il principio personalista e il principio solidarista e che permettono di dare attuazione all'uguaglianza sostanziale a cominciare dai banchi di scuola e dalle università. Anche per tali ragioni si concorda pienamente con quella parte della dottrina che accoglie l'interpretazione più aperta ed estensiva degli ultimi due commi dell'art. 34 Cost., la cui attuazione richiederebbe maggiori investimenti e finanziamenti pubblici al diritto allo studio, da intendersi anche come forme di investimento sulla formazione delle giovani generazioni e, quindi, sul futuro.

L'attenzione per l'art. 34 Cost. conduce a guardare in maniera critica e ad avanzare dubbi di compatibilità costituzionale delle politiche, attuate negli ultimi anni, di chiusura all'accesso dei corsi universitari, anche sotto forma di numero programmato.

Altra questione di rilievo sulla disposizione è quella che intende il riferimento ai capaci e meritevoli come a coloro che conseguono risultati nello studio dimostrando impegno costante ma senza raggiungere le votazioni più alte, nella convinzione che il costituente abbia guardato alla "meritevolezza" degli studenti meno abbienti e non al "merito", categoria, invece, sempre più inseguita negli ultimi anni dalle politiche che hanno riconosciuto forme di esenzione totale dalle tasse universitarie a tutti coloro che raggiungono risultati eccellenti, anche se provenienti da famiglie agiate. Infine, discutibili, alla luce dell'art. 34 Cost., appaiono anche quelle politiche sul diritto allo studio universitario che prevedono stanziamenti per un numero di borse di studio limitate attribuite, quindi, per concorso, e che hanno finito per creare la discutibile figura dello studente idoneo-non vincitore⁸⁷. A fronte di tali politiche, non può non porsi attenzione sulla lettera dell'art. 34, comma 4, che prevede espressamente che "la Repubblica rende effettivo" il diritto allo studio "con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso"; l'attenzione al contenuto letterale dell'articolo porta ad evidenziare come, nel coniugare al femminile il participio passato del verbo attribuire, la

⁸⁷ Si veda ampiamente sul punto M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 193.

Costituzione riferisce la modalità concorsuale esclusivamente all'attribuzione delle "altre provvidenze"⁸⁸.

Infine, proprio nella considerazione dell'affermazione dei principi democratici nell'ambito scolastico, la previsione della scuola aperta a tutti deve essere intesa nel senso che essa accoglie un'interpretazione che ne sviluppa le dinamiche nella duplice direzione sia interna che esterna all'istituzione scolastica. Secondo la prima declinazione, la scuola nella sua organizzazione interna deve fare in modo di accogliere e adattarsi alle diverse esigenze dell'alunno, in modo da non escludere nessuno; in tal senso la comunità scolastica deve dare prova di inclusività. Non è quindi l'alunno che si adatta alla istituzione scolastica, ma è la comunità scolastica che accoglie lo studente adattandosi alle sue esigenze e assecondandone e valorizzandone le attitudini, le inclinazioni e le doti. Tale principio ha evidenti ricadute anche nella garanzia della scuola aperta agli studenti disabili⁸⁹ o agli studenti con disturbi dell'apprendimento specifici che devono essere destinatari di una didattica personalizzata.

Altra questione a proposito della scuola aperta a tutti è quella che attiene all'accesso di particolari servizi legati al diritto all'istruzione, quali l'accesso alla mensa scolastica, all'asilo o alle borse per il diritto allo studio connessi al requisito della residenza per più di 5 anni o alla richiesta di particolari e difficili

⁸⁸ Riferisce invece alla regola del concorso a tutto il contenuto della disposizione, A.M. POGGI, *Art. 34*, cit., 710.

⁸⁹ Come precisato da importanti sentenze della Corte costituzionale, a cominciare dalla storica sentenza n. 215/87, alla sent. n. 80/2010, e, più di recente, alla sent. n. 275/2016 sulla garanzia dei diritti sociali nel bilanciamento con il principio dell'equilibrio di bilancio.

certificazioni da parte dei paesi di origine richieste alle famiglie straniere, previsti da regolamenti comunali o da leggi regionali (nel caso del diritto allo studio). A fronte di tali scelte effettuate dagli enti locali va sottolineato come si tratti di vicende che contraddicono la sostanza del diritto sociale della scuola aperta a tutti.

Vivere la scuola dall'interno significa anche riconoscere agli studenti, in particolare delle scuole secondarie, l'esercizio della libertà di culto (avvalendosi, in base alla legge n. 281 del 1987, della possibilità di scegliere autonomamente di frequentare o meno l'insegnamento della religione), della libertà di manifestazione del pensiero, della libertà di associazione e di sciopero. Di rilievo appare anche la garanzia della partecipazione politica degli studenti attraverso le assemblee studentesche previste, limitatamente alla scuola secondaria, sin dall'art. 43, comma 1, del d.P.R. n. 416 del 1974 e poi confermate dall'art. 2, comma 9, del d.P.R. n. 249 del 1998; tali assemblee rappresentano uno strumento importante di partecipazione democratica degli studenti nell'affrontare sia i problemi interni alla scuola, sia le questioni ad essa esterne, inerenti le scelte politiche del Paese o le problematiche sociali. In altre parole, il rilievo di tali assemblee in funzione della formazione culturale e civile degli studenti può essere compreso se si pensa al significato e alla portata che hanno assunto le lotte studentesche, negli anni passati, ma anche se si ha riguardo alla possibilità che gli studenti siano consultati anche sui progetti di offerta formativa degli istituti, riuscendo ad influire sulla identità culturale e progettuale dell'istituzione scolastica di riferimento.

Emerge nelle ultime considerazioni anche la di-

mensione rivolta verso l'esterno, verso la società, del principio della scuola aperta a tutti. L'istituzione scolastica è fatta di studenti che sono in grado di dare il loro contributo critico nei confronti del potere e di trasformare tale contributo in azione politica "pronta a dare una risposta ai problemi posti dalla società stessa"⁹⁰. Si veda a proposito l'art. 1 del d.P.R. n. 416 del 1974 che qualifica la scuola come "comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica", o ancora l'art. 12 della legge n. 517 del 1977, che definisce "la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile".

La definizione di scuola come "comunità", come è stato rilevato dalla dottrina, non deve però apparire forviante in relazione alla declinazione esterna della scuola aperta a tutti; proprio quella definizione potrebbe portare a enfatizzare l'aspetto "associativo", mentre la scuola è qualche cosa di più importante di una semplice "formazione sociale"⁹¹. Ciò che, infatti, deve maggiormente caratterizzare la scuola è senza dubbio "la struttura che la costituisce e la sostiene, con nome proprio e proprie finalità"⁹²; per questo "la scuola rimane statale, nel senso che spetta allo Stato istituirla, fare in modo che abbia a funzionare e venga quindi efficacemente gestita"⁹³. Quanto detto porta a sottolineare il ruolo fondamentale dello Stato nel garantire le funzioni pubbliche dalla scuola.

La tensione orientata all'esterno che connota la

⁹⁰ V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975, 30.

⁹¹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 433 ss.

⁹² Ivi, 434.

⁹³ U. POTOTSCHNIG, *Organi collegiali e partecipazione nella gestione della scuola*, in *Annali della pubblica istruzione*, 1974, 13.

scuola che si proietta verso l'intera società e verso una visione ampia della realtà politica e civile oggi rischia di essere del tutto lasciata per strada in favore di una tendenza sempre più marcata al *marketing* scolastico che trasforma i singoli istituti scolastici plasmandoli all'interno di una visione del tutto "introflessa e autoreferenziale nei confronti di quella *civitas* di cui la scuola è parte irrinunciabile"⁹⁴; la promozione di tale visione ha portato, a proposito questa volta della negazione del principio della scuola aperta a tutti, a considerare, in alcuni licei classici della capitale, quali punti di forza dell'offerta formativa, nelle redazioni delle schede Rav, cioè nelle schede di autovalutazione degli istituti redatte dai Presidi, la sostanziale omogeneità della provenienza sociale degli alunni e l'assenza all'interno della popolazione scolastica di studenti immigrati o provenienti da famiglie immigrate.

Altri ostacoli all'attuazione piena del diritto sociale all'istruzione e alle sue molteplici dimensioni costituzionali sono inoltre da riconnettere anche alla stessa Costituzione che nella versione originaria prevedeva il coinvolgimento, nella gestione della scuola, degli enti territoriali, in particolare della Regione, alla cui potestà concorrente era affidata originariamente "l'assistenza scolastica"; tale previsione si è risolta in un impedimento alla piena attuazione da parte della politica nazionale dell'art. 34 Cost., causando un frazionamento delle competenze. Rispetto a questo profilo le modifiche del Titolo V, della Parte II della Costituzione, hanno ulteriormente frammentato le competenze fra l'art. 117, comma 2, lettera n, che prevede le norme generali sull'istruzione, la lettera m, sui livelli

⁹⁴ M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 163.

essenziali delle prestazioni e l'art. 117, comma 3, che riserva alla competenza concorrente "istruzione, salva l'autonomia scolastica delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale", che vanno, dunque, a costituire l'unico caso di materia residuale nominata. Infine, negli ultimi anni, la lettera n, del comma 2, dell'art. 117 Cost. ha conosciuto nuovo rilievo perché rientra fra le materie, richiamate nell'art. 116, comma 3, Cost., per le quali è possibile chiedere forme di autonomia differenziata, previsione, fra l'altro, che sembrerebbe contrastare con l'art. 33, comma 2, in base al quale "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione"⁹⁵. Insomma, come è stato messo in evidenza, la disciplina costituzionale del diritto all'istruzione sembra così frammentata da essere paragonata alla veste di Arlecchino⁹⁶; una struttura così frastagliata e incerta delle competenze ha finito per trasformarsi in un limite all'attuazione delle molteplici dimensioni costituzionale del diritto all'istruzione. Diversamente "la scuola di Stato, la scuola democratica, è la scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, (che) crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti"⁹⁷.

⁹⁵ Si veda a proposito A. MORELLI, *Articolo 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, Bologna, 2018, 329, che in riferimento all'art. 116, comma 3 Cost. parla di "evidenti difetti di formulazione".

⁹⁶ M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n.1, 2015, 6.

⁹⁷ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, (1950), in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008, 2.

LUCILLA CONTE

*La scuola si è fermata.
L'impatto del Covid-19 sui diritti all'istruzione,
all'educazione e all'insegnamento*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'inatteso: la sospensione dell'attività scolastica. – 3. La risposta all'emergenza attraverso la didattica a distanza. – 4. Le criticità: una valutazione dell'adeguatezza delle misure tra gestione dell'emergenza e conformità alla Carta costituzionale. – 5. «Come sarà il mondo di domani»: alcuni spunti per una valorizzazione del ruolo della scuola nel fornire (anche) una lettura critica della realtà alla luce dell'esperienza del Covid-19.

1. *Premessa*

La scuola si è fermata.

Con questa constatazione non si intende in alcun modo sminuire l'impegno profuso da parte di docenti e alunni nel contesto della didattica a distanza (soluzione operativa obbligata nel perdurare dell'emergenza pandemica). Resta tuttavia il fatto che la scuola, così come la conoscevamo, pur con tutte le sue imperfezioni e disfunzioni, da marzo 2020 non esiste più e, nelle successive fasi che hanno seguito quella dell'*early response* di fronte all'emergenza, sarà oggetto di mutamenti e rimodulazioni che ad oggi appare possibile intuire in via astratta, senza la possibilità di prefigurarne le concrete implicazioni operative.

L'hashtag #lascuolanonsiferma ha indicato in modo molto netto la volontà di proseguire e portare a termine, anche attraverso modalità innovative (quando non del tutto inedite), i programmi scolastici, garantendo l'effettività dell'anno scolastico 2019/2020. Come tutti gli hashtag, tuttavia, sconta una inevitabile riduzione della complessità che può portare a perdere di vista gli effetti collaterali ricollegabili al pure nobile intento di garantire la continuità del diritto all'istruzione¹.

In questa sede si utilizzerà il termine "scuola" nella più ampia accezione possibile, ossia quella di "comunità educante"² con obiettivi condivisi la cui realizzazione coinvolge non soltanto il rapporto docente-studenti, ma anche, e in misura più estesa, il contesto educativo e, dunque, la famiglia³.

¹ Basti pensare alla sorte riservata allo sfortunato hashtag #milanononsiferma nell'ambito di una campagna di comunicazione promossa dal Comune di Milano (che sottostimava l'importanza del distanziamento fisico in un contesto in cui l'elevato potenziale di contagio dal virus SARS-CoV-2 non era ancora considerato un dato incontrovertibile), ma anche dello stesso titolo #iorestoacasa attribuito al DPCM dallo stesso Presidente del Consiglio, le cui prescrizioni in tema di limiti alla libertà di circolazione sono stati oggetto di una pluralità di interpretazioni volte a chiarire l'esatta ampiezza dei divieti (con riferimento, per esempio, allo svolgimento dell'attività motoria – individualmente oppure per l'esigenza di accompagnare nell'esercizio della stessa un minore di età o un soggetto comunque non autosufficiente nei pressi della propria abitazione).

² L'identificazione della scuola come «comunità educante» è stata posta in luce anche dal Presidente della Repubblica nell'intervento svolto in occasione della prima puntata del programma del servizio pubblico radiotelevisivo (Rai Cultura, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione) intitolato #maestri e collegato al progetto #lascuolanonsiferma: (27 aprile 2020, testo consultabile al seguente url: <https://www.quirinale.it/elementi/48754>)

³ Su questo punto, v. F. FERRANTE, *La qualità dell'istruzione in*

L'angolo visuale che si prenderà in considerazione nella presente indagine è quello che coinvolge in particolare gli alunni di scuola elementare e media inferiore e (almeno in parte) superiore, vale a dire soggetti che per ragioni anagrafiche non risultano completamente autonomi nell'apprendimento (a differenza degli studenti universitari): situazione che risulta in una qualche misura amplificata in un contesto di erogazione di didattica a distanza e che sembra richiedere il supporto della figura genitoriale (o ad essa assimilabile).

Il contesto della fase 2 dell'emergenza appare configurarsi come quello della ripartenza, ma non della reversibilità delle situazioni ante-Covid 19; si è utilizzata in proposito l'espressione "nuova normalità".

Per quanto riguarda la scuola, tuttavia, gli scenari di tale nuova normalità appaiono incerti e in parte anche confusi. Ma, soprattutto, intersecano inevitabilmente altri profili (uno su tutti: la conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari), proprio in ragione della pervasività dell'istituzione scolastica all'interno del tessuto sociale.

2. L'inatteso: la sospensione dell'attività scolastica

Il regolare svolgimento dell'attività scolastica

Italia: un'eredità del passato?, in *Scuola democratica*, n. 2, 2017, 344-345, che sottolinea come «la qualità del contesto educativo [costituisca] un input fondamentale sia nell'attività di generazione della competenze sia in quella di utilizzo e valorizzazione delle competenze acquisite», tenendo anche conto del «ruolo svolto dalle istituzioni e dalle politiche sociali nel compensare il ruolo delle famiglie e nel sostenere in tal modo i processi di apprendimento».

rappresenta uno degli elementi della quotidianità di circa otto milioni di studenti italiani, al punto da ritenersi quasi scontato. Vi sono stati casi di sospensione dell'attività scolastica in occasione di eventi calamitosi (come alluvioni o eventi sismici di rilevante portata). La repentina propagazione dell'epidemia rappresenta tuttavia un contesto differente, in cui la calamità non si realizza *uno actu*, ma manifesta significativi effetti di propagazione dagli esiti in parte ancora insondabili.

Non a caso la scienza medica applica al contesto epidemico criteri e parametri attinenti alla cosiddetta *disaster medicine* (o medicina delle catastrofi), che individua una pluralità di fasi di intervento non riconducibili alla mera coppia calamità-eliminazione o contenimento degli effetti, ma individua un approccio di risposta complesso e articolato in più fasi anche in relazione all'evoluzione del quadro epidemico.

Entra dunque in gioco il fattore-tempo nella valutazione delle criticità collegate alla propagazione dell'epidemia, cui si aggiunge una significativa quota di incertezza sulla durata delle misure adottate.

All'interno di questo quadro, la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e dell'attività didattica in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado ha costituito una misura di risposta al verificarsi dell'emergenza⁴, estesa all'intero territorio nazionale a partire

⁴ Come specificato dal Comitato tecnico-scientifico da ultimo nel *Documento tecnico sulla rimodulazione delle misure contenitive nel settore scolastico per lo svolgimento dell'esame di stato nella scuola secondaria di secondo grado* (15 maggio 2020), p.1 in cui si precisa che «l'urgenza di tale decisione risiedeva nell'esigenza di favorire un immediato distanziamento fisico tra persone, quale elemento cardine per contrastare la circolazione del virus SARS-CoV-2 nella popolazione, in considerazione delle caratteristiche intrinseche di prossimità e aggregazione delle attività di ap-

dal dpcm del 4 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale) e successivamente prorogata⁵, fino a giungere alle deter-

prendimento in ambito scolastico. È stato altresì considerato l'impatto che la mobilità per l'espletamento delle attività scolastiche ha complessivamente sulla mobilità della popolazione generale».

⁵ La sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e dell'attività didattica in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado è oggetto di proroga mediante una vera e propria catena di provvedimenti adottati con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM 4 marzo 2020; DPCM 8 marzo 2020; DPCM 11 marzo 2020; DPCM 22 marzo 2020; DPCM) che hanno trovato una prima sistematizzazione ad opera del D.L. n. 19 del 25 marzo 2020, e che è successivamente proseguita con i DPCM 1 aprile 2020, DPCM 10 aprile 2020, DPCM 26 aprile 2020, DPCM 17 maggio 2020. All'interno di questa fascia temporale sono intervenuti anche il D.L. n. 22 dell'8 aprile 2020 contenente misure urgenti sulla regolare conclusione e sull'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato; il D.L. n.33 del 16 maggio 2020 recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 che, con riferimento alla sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e dell'attività didattica in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado rinvia, quanto alle specifiche modalità attuative della stessa, all'art. 2 del D.L. n. 19 del 25 marzo 2020 e dunque, ancora, allo strumento dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Essi sono adottati sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate (nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale); possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti

minazioni adottate nel D.L. 8 aprile 2020, n. 22, che – disegnano due ipotetici scenari relativi a un ritorno o meno alla didattica in presenza entro il 17 maggio 2020 – ha disposto in tema di validazione dell’anno scolastico e di svolgimento degli esami di maturità, configurando le premesse di un definitivo abbandono della prospettiva di un ritorno a scuola per studenti ed insegnanti in prossimità della conclusione dell’anno scolastico (salvo il limitato caso dello svolgimento degli esami della maturità 2020⁶).

Tale sospensione ha dunque assunto nell’avvicinarsi dei mesi in cui il contagio ha continuato a manifestarsi, un carattere di tipo strutturale, che impone un’analisi sulla portata e gli effetti della didattica a distanza, valutandone appunto le ricadute sul sistema complessivo dell’istruzione ed educazione anche in relazione alle prospettive di una riconfigurazione della presenza in aula di studenti e docenti nell’anno scolastico a venire.

Sembrirebbe più adeguato, in proposito, più che di una sospensione, parlare di una trasformazione delle modalità di erogazione della didattica a partire dal marzo 2020 e fino alla fine dell’anno scolastico 2019/2020.

il Ministro della salute, il Ministro dell’interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell’economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, fermo restando in ogni caso l’acquisizione, per l’esame dei profili di carattere tecnico-scientifico, il parere del Comitato Tecnico Scientifico di cui all’ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020.

⁶ Su questo punto, v. le tre ordinanze ministeriali del 16 maggio 2020 n. 9, 10 e 11 del 16 maggio 2020 sugli esami di stato del primo e secondo ciclo e sulla valutazione finale delle studentesse e degli studenti, consultabili al seguente url: <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-pubblicate-le-ordinanze-su-esami-di-stato-e-valutazione-presentate-le-misure-di-sicurezza-per-la-maturita>.

Una compiuta riflessione sull'entità di questo mutamento non appare essersi svolta anche per via del carattere progressivo ed incrementale assunto dalle misure governative per far fronte all'epidemia, che tuttavia non sembravano escludere un possibile ritorno nelle aule a fronte di significativi segnali di flessione della curva epidemica⁷.

3. La risposta all'emergenza attraverso la didattica a distanza

La didattica a distanza (nel prosieguo, DAD) in sé non costituisce un fenomeno nuovo: essa nasce come una misura per garantire l'apprendimento da parte di soggetti che siano nella condizione di impossibilità di accedere alle attività didattiche svolte a scuola⁸. L'esempio tipico, tradizionale e maggiormente risalente

⁷ Si sono riscontrati in proposito alcuni difetti di comunicazione da parte dello stesso Ministero dell'istruzione, con una serie di iniziali smentite a fronte di una "fuga di notizie" inerente la proroga della sospensione dei servizi all'infanzia e dell'attività didattica (in almeno due casi, fino al 15 marzo e poi, successivamente, fino al 5 aprile).

⁸ Si distinguono in proposito, in progressione storica, tre fasi (o "generazioni") della formazione a distanza: la formazione per corrispondenza; la formazione mediante corsi a distanza su supporti audiovisivi; la formazione attraverso computer e Cd-Rom. Quest'ultima si apre anche all'interattività, sfruttando le potenzialità della Rete Internet. Su questo punto, v. ISFOL, *Glossario di didattica della formazione*, Isfol strumenti e ricerche, Milano, 1992, 117, per cui per formazione a distanza deve intendersi «una strategia formativa che consente di partecipare ad un insieme di attività formative strutturate in modo da favorire una modalità di apprendimento autonomo e personalizzato, discontinuo nel tempo e nello spazio».

nel tempo è quello dell'istruzione a distanza erogata a studenti ospedalizzati; ma si sono nel tempo affacciate anche ipotesi più recenti di gestione a distanza di adolescenti in condizioni di disagio sociale (altrimenti definiti "hikikomori"⁹).

L'emergenza sanitaria determinata dal diffondersi del nuovo Coronavirus ha in una qualche misura universalizzato il bisogno di didattica a distanza, facendo assumere alla stessa dimensioni di tipo incrementale e, correlativamente, mettendo in luce la sua sostanziale inadeguatezza a sostituirsi all'attività didattica nella sua globalità e complessità.

Lo stesso Ministero dell'istruzione ha individuato come la DAD, pur potendo realizzarsi attraverso «una varietà di iniziative, che vanno dalla mera trasmissione di materiali (da abbandonarsi progressivamente, in

⁹ Il tema degli adolescenti hikikomori (termine con cui in lingua giapponese si identifica colui – preadolescente, adolescente o giovane adulto – che sceglie volontariamente di ritirarsi dalla vita sociale e scolastica, pur continuando a permanere nell'abitazione familiare) è stato impropriamente accostato a quello dell'isolamento sociale derivante dal *lockdown*, ma presenta caratteristiche del tutto peculiari. Si tratta infatti di una pulsione all'isolamento sociale di tipo spontaneo, volontario ed individuale, che trae origine da una pluralità di ipotesi di sofferenza psicologica. Il mondo della scuola non si è dimostrato estraneo a questo fenomeno che ha assunto dimensioni via via crescenti come attestato, a titolo di esempio, dalla d.g.r. 19 ottobre 2018, n. 24-7727 (*Approvazione schema di protocollo d'intesa tra la Regione, l'Ufficio Scolastico regionale per il Piemonte del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e l'Associazione Hikikomori Italia Genitori Onlus per la promozione della cultura e la definizione di strategie d'intervento sull'emergente fenomeno del ritiro sociale volontario – Hikikomori*) che individua specifiche traiettorie di intervento proprio a partire dal contesto scolastico, attraverso la rimodulazione di strategie personalizzate di lavoro, verifica e valutazione, consentendo in questo modo la prosecuzione della carriera scolastica.

quanto non assimilabile alla didattica a distanza), alla registrazione delle lezioni, all'utilizzo di piattaforme per la didattica a distanza, presso l'istituzione scolastica, presso il domicilio o altre strutture». Ogni iniziativa volta a favorire la continuità nell'azione didattica risulta pertanto, «di per sé, utile». Quello che in alcun modo può considerarsi espressione della DAD è la «mera trasmissione di compiti ed esercitazioni, quando non accompagnata da una qualche forma di azione didattica o anche semplicemente di contatto a distanza», così da preservare (anche per i servizi all'infanzia) «la dimensione comunitaria e relazionale del gruppo classe» inteso nella sua dimensione inclusiva che «va per quanto possibile mantenuta, anche con riguardo agli alunni con Bisogni educativi speciali»¹⁰.

In una nota del Ministero dell'Istruzione-Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, viene attribuito un significato quasi “simbolico” alla DAD, identificando due significati assunti dalla stessa: a) quello di sollecitare «l'intera comunità educante, nel novero delle responsabilità professionali e, prima ancora, etiche di ciascuno, a continuare a perseguire il compito sociale e formativo del “fare scuola”, ma “non a scuola” e del fare, per l'appunto “comunità”», mantenendo così viva «la comunità di classe, di scuola, e il senso di appartenenza», combattendo così «il rischio di isolamento e demotivazione»; b) permettere la non interruzione «del percorso di apprendimento», facendo sì che si possa «continuare a dare vita al principio costituzionale del diritto all'istruzione»¹¹.

¹⁰ Nota prot. n. 279 del 6 marzo 2020.

¹¹ Nota prot. n. 388 del 17 marzo 2020.

Risulta dunque possibile riscontrare una significativa commistione tra i concetti di istruzione, insegnamento ed educazione, già definiti in una risalente pronuncia della Corte costituzionale nei termini di una distinzione che comprende nel primo (istruzione) «l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere», nel secondo (insegnamento) «l'effetto intellettuale di tale attività» e nel terzo (educazione) «l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti»¹². Sembrerebbe dunque esservi, tra questi tre concetti, per usare le parole della Corte, un rapporto di «progressività graduale» che tuttavia, come è stato giustamente osservato, non esclude una profonda interconnessione soprattutto con riferimento al diritto/dovere dei genitori di istruire ed educare i figli ai sensi dell'art. 30 Cost.¹³.

L'analisi della didattica a distanza nel contesto emergenziale non sembra dunque poter prescindere anche dalla collaborazione alla stessa da parte del contesto familiare in cui si trova l'alunno, nonché dalle condizioni materiali in cui esso abbia vissuto il periodo di *lockdown*.

¹² Corte costituzionale, sent. n. 7 del 1967, punto n. 3 del Considerato in Diritto, su cui v. G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 1967, parte I, 1089 e R. FIORITO, *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rass. di diritto pubblico*, 1968, parte II, 669.

¹³ Su questo punto, v. le osservazioni di E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *Libertà di insegnamento e diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1, 2016, 4 e R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione. La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, Seminario del gruppo di Pisa, 19 ottobre 2018, 4.

Come infatti rilevato nelle recenti *Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell'emergenza COVID-19* elaborate dal Dipartimento delle politiche per la famiglia¹⁴, «con la sospensione di tutte le attività educative e scolastiche in presenza, si è limitata drasticamente la possibilità di svolgere esperienze al di fuori del contesto domestico e familiare per i bambini e gli adolescenti» e sebbene «le esigenze di garantire condizioni di sicurezza e di salute per la popolazione abbiano positivamente giustificato i provvedimenti restrittivi di cui sopra, una delle conseguenze degli stessi è stata quella di incidere fortemente su quelle condizioni di ordinario benessere dei bambini e degli adolescenti che si legano strettamente a diritti fondamentali come quelli all'incontro sociale fra pari, al gioco ed all'educazione»¹⁵.

¹⁴ Il Documento, chiuso il 15 maggio 2020, è stato redatto in coerenza con gli orientamenti assunti dalla Società italiana di pediatria in tema di attività extra domestiche per soggetti in età evolutiva, raccogliendo altresì le linee di indirizzo elaborate da Regione Emilia-Romagna e ANCI, ed è altresì integrato dalle raccomandazioni del Comitato tecnico scientifico del Dipartimento della protezione civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È accessibile al seguente url: http://famiglia.governo.it/media/1934/20200516_linee-guida-centri-estivi_2344.pdf. Sembra opportuno rilevare che si tratta del primo documento (allegato al DPCM 17 maggio 2020) che prende in considerazione l'esistenza dei minori, soggetti completamente dimenticati dai provvedimenti adottati in sede di *lockdown* al punto che è stato necessario un intervento di tipo interpretativo per specificare che ai minori, accompagnati da un adulto era consentito lo svolgimento di attività motoria nei pressi della propria abitazione. Per la trattazione di quest'ultimo profilo, sia consentito rinviare a L. CONTE, "Prima la salute" o "Prima i bambini"? *Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19*, in www.dirittifondamentali.it, 29 aprile 2020.

¹⁵ *Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità orga-*

In un quadro così complesso, la DAD si è qualificata come uno strumento caratterizzato da una versatilità di utilizzo da parte del docente (pur nel quadro delle indicazioni fornite dal Ministero nelle note su cui si è fatto cenno più sopra) al fine di ricreare il più possibile le condizioni di una “classe virtuale” con le necessarie (se pure rimodulate) interazioni tra docente e alunni e degli alunni tra di loro.

Anche con riferimento alle piattaforme da utilizzarsi per l'erogazione della DAD e agli strumenti per effettuare le valutazioni e la verifica delle presenze, le indicazioni ministeriali sono state nel senso di garantire l'utilizzo libero della varietà delle piattaforme disponibili¹⁶, ricordando come la normativa vigente (DPR 122/2009, D.lgs 62/2017), «al di là dei momenti formalizzati relativi agli scrutini e agli esami di Stato, lascia la dimensione docimologica ai docenti, senza istituire particolari protocolli che sono più fonte di tradizione che normativa»¹⁷.

nizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell'emergenza COVID-19, 5.

¹⁶ Sul sito *www.istruzione.it* è stata allestita una sezione dedicata al Nuovo Coronavirus, con collegamenti ad una serie di contenuti per la didattica a distanza, nonché alle principali piattaforme utilizzabili (<https://www.istruzione.it/coronavirus/didattica-a-distanza.html>). A supporto dell'esigenza di un'erogazione di DAD di qualità anche l'intervento, a livello internazionale, dell'UNESCO, in <https://www.un.org/development/desa/en/news/policy/digital-technologies-critical-in-facing-covid-19-pandemic.html> e del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali dell'ONU (UNDESA), con un documento programmatico del 14 aprile 2020, UN/DESA Policy Brief #61: COVID-19: *Embracing digital government during the pandemic and beyond*, in <https://unric.org/it/covid-19-undesa-le-tecnologie-digitali-sono-fondamentali-per-affrontare-la-pandemia>.

¹⁷ Nota prot. n. 279 del 6 marzo 2020.

4. *Le criticità: una valutazione dell'adeguatezza delle misure tra gestione dell'emergenza e conformità alla Carta costituzionale*

Ci si può chiedere se l'utilizzo dello strumento della didattica a distanza, al di fuori del contesto di una risposta immediata di fronte all'emergenza sanitaria, possa ritenersi compatibile con le disposizioni costituzionali nell'ipotesi del suo utilizzo anche in tutto (o nella prima parte del) l'anno scolastico 2020/2021.

La scuola, anche alla luce delle coordinate costituzionali, si configura come il luogo fisico in cui si svolge attività didattica in un contesto – improntato ad una necessaria socialità – che dovrebbe configurarsi il più possibile come neutrale rispetto alle realtà economiche, sociali e culturali di provenienza degli studenti.

L'art. 34 della Costituzione, stabilendo al primo capoverso che «la scuola è aperta a tutti» individua proprio nell'inclusione scolastica integrata dai requisiti di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, nonché della garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione e allo studio il tratto caratterizzante della scuola come strumento di promozione della persona (art. 2 e 3 Cost.) anche attraverso l'elevazione culturale.

A questo obiettivo concorrono – con modalità, mezzi e competenze differenti – la Repubblica (art. 34, u.c. e art. 9, comma 2 Cost.) e la famiglia (art. 30, comma 1 Cost., con riferimento al dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli).

Il diritto all'istruzione si configura dunque come un «classico diritto sociale»¹⁸ la cui fruizione «necessi-

¹⁸ A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubbli-*

ta di una prestazione di servizi pubblici o privati (...) come oggetto principale»¹⁹.

Il tema della didattica a distanza pone il problema della trasposizione della scuola in un contesto virtuale che non le è proprio e che si presta a significative interferenze.

Il luogo dell'apprendimento risulta infatti fatalmente differente da quello – per l'appunto, neutro – caratterizzato dalla classe e per ogni studente risulta essere condizionato dalle caratteristiche (più o meno favorevoli) dell'ambiente domestico il quale, vale la pena ricordarlo, in un contesto di *lockdown*, presenta caratteristiche e criticità peculiari.

Quella più evidente è rappresentata dalla necessità di un utilizzo contestuale della connessione ad Internet da parte di più soggetti (genitori in *smart working*, presenza di fratelli/sorelle in età scolare che debbano seguire le lezioni in simultanea...) e dall'esigenza di un utilizzo individuale dei dispositivi (pc, tablet) eventualmente presenti in casa.

Si tratta di condizioni, quella della disponibilità di una connessione ad internet e di un device dedicato

ca: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale, §1, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. Il testo che sviluppa un intervento reso al Convegno “Insegnanti Scuola Costituzione” tenutosi il 5 ottobre 2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell'insegnante, organizzato dal Centro Studi della Gilda, è consultabile al seguente url: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/libertadiritti/D_Andrea.pdf. V. anche, su questo stesso punto, M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014 e, da ultimo, S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *federalismi.it*, 13 marzo 2020, 9.

¹⁹ R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *www.giustiziainsieme.it*, 15 maggio 2020.

alla frequenza a distanza delle attività didattiche, che non risultano presenti in tutte le famiglie e che costituiscono le premesse per l'insorgere di una emergenza educativa cui si ricollega inevitabilmente una nuova ondata di dispersione scolastica.

A questo proposito, nel DL n. 18/2020 (cosiddetto Decreto Cura Italia, successivamente convertito in L. n. 27/2020) all'art. 120 sono state previste misure di sostegno per la didattica a distanza, con uno stanziamento di 10 milioni di euro a favore delle istituzioni scolastiche per il potenziamento della messa a disposizione di strumenti digitali per l'apprendimento a distanza; 70 milioni di euro per mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso gratuito, dispositivi digitali individuali, anche completi di connettività, per la migliore e più efficace fruizione delle piattaforme per l'apprendimento a distanza; 5 milioni di euro per la formazione *on line* dei docenti sulle metodologie e sulle tecniche di didattica a distanza²⁰.

Resta tuttavia anche la possibilità di un utilizzo immediato di soluzioni che pienamente si addicono al contesto dell'emergenze che risultano esplicitate nella nota del Ministero dell'Istruzione n. 562 del 28 marzo 2020. All'interno di essa si fa riferimento alla possibilità, per le istituzioni scolastiche di «stipulare appositi accordi di rete, anche attraverso l'ampliamento di reti già esistenti, per l'utilizzo ottimale delle dotazioni per la didattica a distanza, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999,

²⁰ I criteri e i parametri per l'assegnazione diretta di tali risorse finanziarie sono stati individuati con un apposito decreto del Ministro dell'Istruzione (n. 187 del 26 marzo 2020), in funzione della distribuzione del reddito regionale e tenuto conto della numerosità degli alunni.

n. 275 e dell'art. 47 del Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, attivando in questo modo reti di solidarietà e di collaborazione tra scuole anche per lo scambio di esperienze e di buone pratiche e per l'utilizzo e l'acquisto condiviso di dispositivi e di strumenti digitali per la didattica a distanza»²¹, nonché attraverso la concessione in comodato d'uso gratuito da parte dei dirigenti scolastici di dispositivi individuali per la didattica a distanza (personal computer, tablet etc.. di proprietà della scuola e che durante la sospensione delle attività didattiche siano inutilizzati) alle famiglie degli studenti meno abbienti.

Risulta dunque auspicata dallo stesso Ministero l'attivazione di reti di mutuo aiuto e di solidarietà da parte delle scuole nei confronti delle famiglie e tra le scuole stesse laddove in alcune di esse restino in disponibilità e inutilizzati dispositivi digitali utili per l'apprendimento a distanza.

Si prefigura dunque un mutamento di paradigma rispetto al contesto in cui era maturata la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1967 (su cui si dirà, *infra*), laddove «la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che inerisce a tali elementi organizzativi» costituiva il requisito che integrava, esaurendola, la prestazione dello Stato, qualificandola come essenzialmente prestazione di *attività* e, soltanto in via subordinata, prestazione di *beni*.

Nella didattica a distanza, invece, questo sistema appare ribaltato, poiché la prestazione di attività (messa a disposizione di un ambiente scolastico “virtuale” e del corpo docente) è subordinata all'esistenza

²¹ Nota prot. n. 562 del 28 marzo 2020, 5.

di un possesso generalizzato di beni (la connessione ad internet ed un pc ad uso individuale) che non sono nella disponibilità di tutti gli studenti e delle loro famiglie, e la cui equa distribuzione richiede interventi di tipo strutturale – in parte inaugurati dal Decreto Cura Italia – che, in una qualche misura, andranno a ridefinire forme e contenuti del principio della gratuità dell’istruzione sul versante digitale.

Come è stato osservato dalla Presidente della Corte costituzionale in occasione della relazione annuale sul 2019, la nostra Costituzione «non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza sul modello dell’art. 48 della Costituzione di Weimar o dell’art. 16 della Costituzione francese, dell’art. 116 della Costituzione spagnola o dell’art. 48 della Costituzione ungherese. Si tratta di una scelta consapevole. Nella Carta costituzionale non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell’assetto dei poteri»²².

Neppure dunque il “tempo eccezionale” che stiamo vivendo legittima, alla luce delle previsioni costituzionali, una sospensione dei diritti fondamentali tra i quali deve annoverarsi senz’altro anche il diritto all’istruzione²³. E proprio sulla base di questo principio si è adottata la didattica a distanza, vera e propria didattica dell’emergenza, sui cui risultati complessivi è ancora presto per interrogarsi.

²² Relazione annuale sul 2019, 28 aprile 2020, p. 26, testo integrale consultabile al seguente url: https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione_annuale.do.

²³ Il carattere “fondamentale” del diritto all’istruzione è esplicitato dalla Corte costituzionale in una serie di pronunce tra le quali si segnalano Corte cost. n. 50 del 2008 e n. 329 del 2011.

L'aspetto che può tuttavia essere già preso in esame, in un momento come quello presente in cui l'approccio alla situazione epidemiologica sembra avviarsi verso una pur cauta normalizzazione, è quello relativo alla eventuale prosecuzione della didattica secondo modalità totalmente o parzialmente a distanza.

Riprendendo la tripartizione concettuale insegnamento/istruzione/educazione enunciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7 del 1967, l'esperienza della didattica a distanza sinora svolta ha mostrato una serie di criticità sotto il profilo della libertà di insegnamento (limitata dall'utilizzo di risorse da remoto, in cui tuttavia si può intendere che possano – e forse con maggiore respiro per il futuro – anche emergere spazi per una gestione creativa ed efficace della trasmissione dei contenuti da parte dei docenti), del diritto all'istruzione (su cui tornano a gravare in modo significativo le condizioni economiche delle famiglie) e con il rischio di un'alterazione dell'equilibrio dei rapporti scuola-famiglia all'interno del progetto educativo (tutto quanto compreso all'interno delle mura domestiche, e per questo esorbitante rispetto ai diritti e doveri di istruzione ed educazione che l'art. 30 Cost. connette alla funzione genitoriale).

5. *«Come sarà il mondo di domani»: alcuni spunti per una valorizzazione del ruolo della scuola nel fornire (anche) una lettura critica della realtà alla luce dell'esperienza del Covid-19*

Il tempo dell'emergenza è stato definito efficacemente come un «tempo quasi sospeso», in cui la quotidianità ha dovuto subire significative riconfigu-

razioni, e che tuttavia non è da considerarsi un tempo «perduto»²⁴.

Come sarà il mondo di domani è un interrogativo al quale prima di tutto la scuola dovrebbe tentare di fornire, se non risposte, almeno elementi per effettuare valutazioni ragionate e consapevoli, sulla base di una sollecitazione che ha mosso lo stesso Presidente della Repubblica, nel suo messaggio rivolto agli studenti²⁵.

Se infatti il compito principale attribuito alla scuola in questi mesi in cui si è sviluppata la pandemia è stato quello di poter continuare a funzionare a regime, garantendo soprattutto la tenuta complessiva della comunità scolastica (un concetto che va al di là della semplice classe ma che coinvolge l'insieme dei docenti, gli alunni e le loro famiglie), per il futuro, oltre all'auspicabile ritorno della didattica (in tutto o in parte) in presenza – da ritenersi senz'altro preferibile perché più rispondente alla realizzazione dell'obiettivo dell'effettività del diritto all'istruzione previsto nella nostra Carta costituzionale – è possibile prospettare e, forse ancor più, promuovere un ruolo attivo della scuola nella rielaborazione critica dell'esperienza e degli effetti derivanti da questa imprevista emergenza di carattere mondiale, ma la cui risposta ordinamenta-

²⁴ Secondo le parole utilizzate dalla Presidente della Corte costituzionale, Relazione annuale sul 2019, cit., 2-3.

²⁵ «Tutti ripetiamo che, dopo questa pandemia, il mondo non sarà più come prima: ma nessuno, davvero, può ancora dirci come sarà. Come sarà il mondo di domani dipenderà, in realtà, in larga misura da voi, studenti di oggi. Dalla vostra capacità di pensarlo, di progettarlo, di viverlo. Dal vostro impegno. Da come metterete a frutto i saperi e le conoscenze che oggi acquisite», intervento del 27 aprile 2020, testo consultabile al seguente url: <https://www.quirinale.it/elementi/48754>.

le può variare significativamente a seconda della forma di Stato.

Vi sono una pluralità di profili su cui la scuola, a tutti i livelli e secondo gradi di approfondimento diversi, potrebbe attivare percorsi didattici utili a formare soggetti consapevoli delle problematiche attivate da questo evento di portata storica.

In questa sede si individuano essenzialmente tre linee tematiche di indagine su cui appare utile condurre una riflessione: a) l'improprio utilizzo del concetto di "guerra"²⁶; b) la riflessione in tema di diritti e doveri in una prospettiva intergenerazionale; c) un aggiornamento degli ambiti di indagine attinenti al (forse abusato, più spesso male interpretato) macro-tema del *climate change*.

Si tratta di percorsi di approfondimento che si pongono come trasversali rispetto alle materie curriculari, incrociando inevitabilmente problematiche di carattere costituzionale e che perciò potrebbero anche costituire uno sviluppo dell'insegnamento "cittadinanza attiva" inaugurato nel 2015 (con la successiva prospettiva di un'introduzione dell'educazione civica come materia autonoma nella l. n. 92 del 2019) e forse mai definitivamente decollato²⁷.

²⁶ Su questo punto, v. le riflessioni di D. CASSANDRO, *Siamo in guerra! Il Coronavirus e le sue metafore*, in *Internazionale*, 22 marzo 2020, articolo consultabile al seguente url: <http://intern.az/1B1b> e A. SOLIDORO, *Guerra alle metafore di guerra sul coronavirus*, in *Il Manifesto*, 3 aprile 2020, articolo consultabile al url: <https://ilmanifesto.it/guerra-alle-metafore-di-guerra-sul-coronavirus/>.

²⁷ Sul rapporto scuola/società civile, v. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 55 e E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, 40. Sul ruolo assunto dalla scuola nella possibile costruzione di un'opinione pubblica consapevole, sia

Con riferimento alla “metafora della guerra”²⁸ e al suo utilizzo distorto per definire l’attivazione di misure di contrasto alla pandemia, significative sono le parole di chi ha ammonito sull’utilizzo della metafora bellica perché attivatrice di linguaggio divisivo (e potenzialmente distruttivo) per la comunità. La guerra, infatti, «per definizione comprende eventi incontrollabili e casuali che si verificano quando si sprofonda in un *vacuum* legislativo e sociale perché le leggi e le convenzioni che vincolano le persone e le società in tempo di pace non si applicano più». L’utilizzo della metafora della guerra nell’agire politico è dunque oltremodo rischioso, poiché «quando la politica affronta un problema molto complesso e suggerisce di averlo compreso e di sapere come sradicarlo dichiarandogli guerra, il processo di studio, decisione e considerazione delle alternative è già sostanzialmente terminato» mettendo a rischio non solo «la correttezza del

consentito rinviare a L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *federalismi.it*, numero speciale “La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell’agorà digitale: una prospettiva transdisciplinare” a cura di M. Monti, n. 11, 2020.

²⁸ Da ultimo utilizzata anche dal Commissario straordinario all’emergenza D. Arcuri nella conferenza stampa alla Protezione civile del 18 aprile 2020: «Tra l’11 giugno 1940 e il 1° maggio 1945 a Milano sono morti sotto i bombardamenti della seconda guerra mondiale 2 mila civili, in 5 anni; in due mesi in Lombardia per il coronavirus sono morti 11.851 civili, 5 volte di più. Un riferimento numerico clamoroso. Oltre alla solidarietà che dobbiamo ai lombardi e alla consapevolezza della gravità dell’emergenza in quelle terre, dobbiamo anche sapere che stiamo vivendo una grande tragedia, non l’abbiamo ancora sconfitta», sul punto v. A. DE BERNARDI, *Arcuri distorce la storia paragonando il coronavirus alla guerra*, in *Il Riformista*, articolo consultabile all’url: <https://www.ilriformista.it/arcuri-distorce-la-storia-paragonando-il-coronavirus-alla-guerra-87645/>.

processo decisionale»²⁹ ma anche una proporzionata e ragionevole determinazione dei limiti delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti e progressivamente compressi in ragione dell'emergenza sanitaria.

L'opportunità di attivare una riflessione in chiave intergenerazionale e alla luce del principio di solidarietà sociale espresso in Costituzione, risiede nelle peculiari ragioni stesse di diffusione del contagio del nuovo coronavirus, che è risultato avvenire in larga parte per via asintomatica, ma determinando in alcuni soggetti (in particolare soggetti anziani o in situazioni di comorbilità, ma non solo³⁰) reazioni avverse di rilevante gravità in grado di condurre anche alla morte. In un tale contesto e in assenza di un vaccino, fondamentale importanza appaiono assumere comportamenti individuali (utilizzo di mascherine, distanziamento sociale, detersione frequente delle mani...) il cui impatto si riflette non soltanto sulla protezione del soggetto che li mette in atto ma anche sull'intera

²⁹ A. SOLIDORO, *Guerra alle metafore di guerra sul coronavirus*, in *Il Manifesto*, 3 aprile 2020, cit. Sempre su questo punto, risultano definitive le parole di S. CASSESE: «nell'interpretazione della Costituzione non si può giocare con le parole. Una pandemia non è una guerra. Non si può quindi ricorrere all'articolo 78», P. ARMAROLI, *Cassese: "La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi"*, intervista (14 aprile 2020) consultabile al seguente url: <https://www.ildubbio.news/2020/04/14/cassese-la-pandemia-non-e-una-guerra-pieni-poteri-al-governo-sono-illegittimi/>.

³⁰ Come testimoniato dalle ultime risultanze scientifiche sull'incremento dei casi di sindrome assimilabile a quella di Kawasaki nei bambini collegata a infezione da nuovo coronavirus, di cui si dà conto in R.M. VINE, E. WHITTAKER, *Kawasaki-like disease: emerging complication during the COVID-19 pandemic*, in *The Lancet*, online first, articolo consultabile al seguente url: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31129-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31129-6/fulltext).

collettività, esprimendo quindi la duplice natura della salute ai sensi della Carte costituzionale (ad un tempo diritto individuale e bene collettivo).

Il terzo filone di sviluppo di percorsi didattici post-Coronavirus può essere caratterizzato da un'attenzione verso le istanze che si relazionano alle problematiche derivanti dal *climate change* e che in via generale pongono in luce il tema della sostenibilità delle attività umane rispetto alla tenuta ecosistemica del pianeta. Al di là della teoria, di scientificamente accreditata, del salto di specie o *spillover*, mediante il quale il nuovo Coronavirus avrebbe migrato (come già in passato altri virus come il morbillo) da altre specie animali verso l'uomo, manifestando in una prima fase notevole aggressività d'attacco e che sembrerebbe essere stata favorita dalla rottura di equilibri ecosistemici, nella inedita circostanza del *lockdown* sono allo studio analisi approfondite su altri temi rilevanti.

Basti pensare alle ricerche in atto sulla qualità dell'aria durante il periodo di *lockdown* e sulla presenza del virus anche nel particolato atmosferico³¹; nonché sulla sostenibilità della produzione e dell'utilizzo sul lungo periodo di dispositivi di protezione monouso, soprattutto con riferimento alle problematiche relative al loro smaltimento.

Nel contesto emergenziale, dunque, la forza della scuola (e l'assolvimento della funzione che ad essa la Costituzione attribuisce) sarà anche, e forse soprattutto (e a prescindere dalle modalità in presenza o a

³¹ Su questo punto, di particolare interesse sono i dati raccolti nel recente studio condotto da C. AINA, E. FERRERO, *Emergenza climatica e ambientale: lezioni dalla pandemia*, i cui risultati sono consultabili al seguente url: <https://www.eticaeconomia.it/emergenza-climatica-e-ambientale-lezioni-dalla-pandemia/>.

Lucilla Conte

distanza – o entrambe – con cui si svolgerà l’attività didattica), quella di permettere agli studenti di metabolizzare questa inattesa esperienza attraverso gli strumenti del sapere: in sostanza, dalla capacità di “pensare, progettare e vivere” il mondo di domani.

*Hanno frequentato
il Sesto corso di Alta formazione in Diritto costituzionale*

- ARCURI ALBERTO, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa;
- BARGIACCHI STEFANO, Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Siena;
- BERARDI MARCO, Chargé d'enseignement en droit constitutionnel presso l'Université de Toulon;
- CANALE ELEONORA, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi "Roma Tre";
- CAPELLI MELISSA, Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni, Università degli Studi di Torino;
- CONTIERI ANDREA, Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Bologna;
- CRISAFI GIORGIA, Dottoressa di ricerca in Diritto Pubblico, Università degli Studi di Roma "La Sapienza";
- FUCCARO NICCOLÒ, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo, Università degli Studi di Genova;
- LAURENTI COLLINO NICOLETTA, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine;
- LAURI GIUSEPPE, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa;
- MADAU LORENZO, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa;
- MALLARDO SIMONE, Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi, Diritti, Università degli Studi del Piemonte Orientale;
- PELUCCINI LAURA, Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Università degli Studi di Roma "La Sapienza";

PESCATORE RITA, Dottoranda di ricerca in Economia e diritto dell'impresa, Università degli Studi di Bergamo;
PIRALLI VALENTINA, Dottoressa magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi del Piemonte Orientale;
RAGONE GIADA, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano;
SANJUAN ANDRES FRANCISCO JAVIER, Profesor de Derecho Consitucional, Universidad Miguel Hernández;
VERZEROLI MARC, IRIS - Institut de Relations Internationales et Stratégiques.



Finito di stampare nel mese di luglio 2020
dalla *Vulcanica srl* - Nola (NA)