

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **14** (2/2009)

**Dopo dieci anni: per un bilancio critico  
della cosiddetta «autonomia scolastica»**

**Giuseppe Bertagna**

**Direttore del Centro di Ateneo per la Qualità dell’Insegnamento e  
dell’Apprendimento dell’Università degli studi di Bergamo**

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2009

*Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.*

*The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.*

**[www.fondazione-agnelli.it](http://www.fondazione-agnelli.it)**

**[segreteria@fga.it](mailto:segreteria@fga.it)**

Non mi piacciono le espressioni «autonomia scolastica» e «autonomia della scuola». Tutte e due al numero singolare. Ritengo in ogni senso più corretta l'espressione «autonomia delle scuole» e, in subordine, l'espressione «autonomie scolastiche». Tutte e due al numero plurale. Non sono idiosincrasie linguistiche, come cercherò di mostrare, spero meglio, di seguito. Anche se la preferenza del numero singolare rispetto al plurale è già in sé significativa: rimanda subito, senza troppe mediazioni, ad una realtà pensata centralistica e compatta, piuttosto che ad una sussidiaria ed articolata in base a diversità personali, istituzionali e territoriali. Non a caso le espressioni al numero singolare sono adottate da tutti i gattopardi dello statalismo che allignano nel nostro paese.

Analogamente ritengo sbagliato (o strumentalmente parziale) assimilare l'«autonomia delle scuole» prevista dall'art. 21 della legge n. 59/97 e dal Dpr. 275/99 a quella scaturita dal combinato disposto riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e legge n. 53/03. La seconda, infatti, non la considero una semplice conferma del quadro della prima, bensì una sua significativa rimodulazione e risemantizzazione alla luce del principio di sussidiarietà nella prospettiva istituzionale, nelle condizioni ordinamentali e nel fine socio-culturale. Il che vuol dire davvero un'altra cosa rispetto alle abitudini del passato. Aspetto che non mi pare mai messo a sufficienza in rilievo nelle celebrazioni, talvolta gonfie di retorica, sulle virtù escatologiche dell'«autonomia delle scuole».

Infine, diffido dall'impiegare come endiadi i termini «autonomia e decentramento»: non solo perché sono due vocaboli tra loro concettualmente non assimilabili, ma perché, messi insieme, e scambiati per sinonimi, come si è fatto in maniera non certo disinteressata per tutti i lunghi anni della prima Repubblica e si continua anche linguisticamente a fare da parte di molti, come se nulla fosse, possono addirittura essere contraddittori.

Per comprendere e motivare questi giudizi che già in se stessi sono un bilancio critico degli ultimi dieci anni di politica nazionale sul tema dell'«autonomia delle scuole» bisogna per forza partire da lontano ed avere la pazienza di una ricostruzione.

## **Il quadro costituzionale del 1948**

Dopoguerra, proclamazione della Repubblica (1946), varo della nuova Costituzione (1948). L'intenzione della Costituzione di introdurre una netta discontinuità nella concezione dello Stato ereditata dalla tradizione liberale e poi fascista era visibile.

Lo Stato, dopo la cura filosofica Spaventa-Gentile, era diventato, di principio, 'Stato etico' e 'Stato educatore'. Il Fascismo aveva aggiunto anche un fortissimo potenziamento dello 'Stato imprenditore', oltre che, anche, dello 'Stato banchiere' e dello 'Stato sindacato'. Per di più

con tutte queste funzioni esercitate dal centro, a Roma, con i Ministeri, con la struttura amministrativa obbediente al governo che si ramificava capillarmente fino all'estrema periferia.

Statalismo e centralismo amministrativo, queste le eredità storiche con cui la nascente Repubblica era chiamata a fare i conti.

La scuola, in questo contesto, era di fatto considerata un vero e proprio «apparato ideologico e amministrativo dello Stato centrale». «Apparato»: cioè qualcosa di unico, intrecciato in maniera uniforme, al numero singolare, controllato in tutte le sue parti perché espressione di un unico disegno razionale centrale di natura giuridica, politica e organizzativa, che non ammetteva, in quanto tutto, buchi neri, schegge impazzite, dissidenze, pluralità di parti separate.

La Costituzione formale del 1948, tuttavia, pur con tutte le reticenze e le contraddizioni tipiche di testi scaturiti da mediazioni ideali e politiche spesso molto dure, soprattutto grazie alla visione sussidiaria dello Stato elaborata dai cattolici nell'ottantennio precedente, cattolici che per la prima volta diventavano protagonisti della scena politica nazionale, aveva introdotto discontinuità molto significative con questa eredità culturale ed istituzionale.

In primo luogo, si impegnava, infatti, a promuovere «il pieno sviluppo della persona umana», rimuovendo «gli ostacoli di ordine economico e sociale» (art. 3, comma 2 della Costituzione) che lo impediscono. Riconosceva, quindi, il valore centrale della persona umana, e il suo carattere di «fine» rispetto a tutto il resto: il diritto, l'economia, le istituzioni sociali, la cultura, la politica, l'organizzazione dello Stato ecc. Ciascuna di queste differenti «sfere» dovevano essere al «servizio della persona», non il contrario, la «persona al servizio» della legge, della produzione, dei partiti, dello Stato e delle amministrazioni dei vari servizi e così via.

Proprio a partire da questo riconoscimento, in secondo luogo, la Costituzione formale introduceva, sebbene con qualche incertezza di cui approfitteranno non poco i «continuisti», cioè i sostenitori delle vecchie pratiche statalistiche e centralistiche, la distinzione concettuale tra Repubblica e Stato.

Il secondo, come si poteva comprendere leggendo l'intero testo costituzionale, non esauriva affatto la prima, e la prima aveva un'estensione e una molteplicità di attori molto più ampia del secondo. La Repubblica, infatti, non solo era a pieno titolo composta da ogni cittadino che ha il diritto al «pieno sviluppo» della sua persona, ma era costituita, oltre che dallo Stato, dalle «formazioni sociali» all'interno delle quali ogni persona svolge la propria personalità (art. 2, comma 1). Queste «formazioni sociali» che componevano la Repubblica e che, in questo, in modi, forme e funzioni diverse, si accompagnavano allo Stato, seguendo l'ordine dei diversi articoli, erano identificate nelle seguenti:

- a) la comunità religiosa cattolica (art. 7 della Costituzione) e qualsiasi altra comunità religiosa confessionale (articolo 8) che hanno «diritto ad organizzarsi secondo i propri statuti» (purché, naturalmente, non «contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»);
- b) la famiglia (articoli 29 e 30), intesa come «società naturale fondata sul matrimonio» e sul «dovere e diritto di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio»;
- c) le scuole (plurale, intese non come uffici periferici di un'unica struttura o un unico apparato ministeriale nazionale, ma come insieme di libere istituzioni impegnate a promuovere, in collaborazione con la famiglia, l'educazione dei figli attraverso le «norme generali sull'istruzione») e dalle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie» (articoli 33 e 34: si noti anche qui il plurale, e non il singolare);
- d) le associazioni volontarie di assistenza (articolo 38), a cui afferiscono tutte le strutture no profit;
- e) i sindacati (articolo 39);
- f) le imprese (articolo 41 e 46);
- g) le unioni cooperative (articolo 46);
- h) i partiti politici (articolo 49);
- i) tutti gli enti locali e territoriali (Titolo V): in particolare, le Regioni che, oltre ad essere autonome sul piano amministrativo, esercitano il potere legislativo nelle materie loro riservate dalla Costituzione; le Province e i Comuni.

Lo Stato, dunque, già nel 1948, non era e non poteva affatto pretendere di essere tutto e il tutto della Repubblica. Niente di più lontano, in questo senso, da qualsiasi indulgenza centralistico-statalistica e dalle esasperazioni dell'ideologia da *Welfare State*, con uno Stato sempre più sostitutivo dell'autonomia dei cittadini e delle «formazioni sociali all'interno delle quali essi svolgono la loro personalità».

Questa impostazione generale era programmaticamente annunciata nell'art. 5 della Costituzione, inserito non a caso tra gli articoli che specificavano «i principi fondamentali» che dovevano improntare tutte le istituzioni e la vita ordinamentale, sociale e civile della Repubblica.

L'articolo in questione, infatti, raccogliendo in modo chiaro e netto l'eredità del Risorgimento e del processo di riunificazione nazionale, esordiva in maniera perentoria affermando che la Repubblica italiana è «una e indivisibile».

Raccogliendo in modo altrettanto chiaro e netto la ricca tradizione municipalistica e autonomistica, soprattutto cattolica, tuttavia, l'art. 5 aggiungeva subito, per non confondere l'unità e l'indivisibilità repubblicana prima di tutto con il centralismo statale fascista di cui erano ancora vive le ferite, ma, nondimeno, con il centralismo amministrativo imposto

dallo stesso Stato liberale post unitario, che la Repubblica tutelava e irrobustiva la propria unità e indivisibilità se e quando avesse ispirato la propria azione politica, istituzionale, ordinamentale e organizzativa a tre fondamentali e ben precisi criteri costitutivi:

- a) «al riconoscimento e alla promozione delle *autonomie locali*» (descritte poi nel Titolo V);
- b) «all'adeguamento dei principi e dei metodi della (...) legislazione alle esigenze dell'*autonomia*», che non è l'autonomia degli enti locali di cui al punto precedente, ma quella che compete, nei propri ambiti di natura e di scopo, sia a ogni persona umana, sia alle diverse «formazioni sociali» all'interno delle quali ogni persona «svolge la sua personalità» (art. 2 della Costituzione), di cui si è già detto;
- c) infine, all'introduzione del «più ampio decentramento amministrativo» nelle istituzioni, negli ordinamenti e nei servizi «che dipendono dallo Stato», e che non rientrano nelle prime due fattispecie.

Il che voleva dire tre ulteriori cose molto importanti. Da un lato, che lo Stato non era in alcun modo il depositario tacito o esplicito di tutte le funzioni amministrative (per cui non era generoso, ma solo giusto se riconosceva che alcune non erano affatto sue, ma degli enti locali e delle altre autonomie).

Dall'altro lato, che non poteva invadere gli spazi di azione e di competenza amministrativa riconosciuti alle altre componenti della Repubblica (semmai era tenuto a promuoverli al meglio, per non scivolare verso neoforme di totalitarismo pur democratico).

Dall'altro lato, ancora, infine, che, nelle sue stesse specifiche competenze amministrative, era comunque obbligato sia a svolgerle, articolando territorialmente i propri servizi (per esempio a livello di circoscrizioni regionali, provinciali e comunali, come suggeriva l'art. 129 della Costituzione), sia a comportarsi come l'ultimo comma del vecchio articolo 118 della Costituzione invitava a comportarsi la Regione: essendo ambedue, infatti, in modi e con ampiezza diversa, dotati di poteri legislativi, erano «normalmente» invitati a delegare molte loro funzioni alle autonomie locali e alle autonomie che li avessero potute svolgere con criteri di efficienza e di adeguatezza.

### **Le «scuole» della Repubblica tra Costituzione materiale e Costituzione formale**

La Costituzione formale e, in particolare, gli articoli 2, 5, 29, 30, 33 e 34 consentivano, dunque, già nel 1948, di costruire un sistema educativo di istruzione e di formazione della Repubblica molto diverso da quello ereditato dall'Italia prima liberale e poi, a maggior ragione, fascista, e purtroppo continuato fino ad oggi senza imbarazzi né di sedicenti progressisti, né di dichiarati conservatori per le ragioni che gli storici conoscono benissimo e che i politici conoscono ancora meglio, visto che riguarda loro ben corposi interessi «di parte».

Niente più norme regolamentari minuziose, prescrittive, burocratico-amministrative emanate da chi governa lo Stato per gestire in prima persona ed in maniera uniforme i processi educativi di istruzione e di formazione attivati in tutte le istituzioni scolastiche della nazione.

Superamento della scuola ministerialista, quella con i decreti, i *Programmi di insegnamento*, le 'circolari', i trasferimenti, le graduatorie ecc. del superiore Ministero e dei suoi uffici. La Costituzione non parlava nemmeno (art. 33 commi 2 e 3) di Ministero della Pubblica Istruzione: parlava soltanto di «scuole», da un lato, e va ribadito il numero plurale, non singolare, e, dall'altro lato, di «norme generali sull'istruzione» emanate dalla Repubblica.

Superamento della scuola dei docenti considerati 'funzionari amministrativi inviati ad incivilire i selvaggi o a creare gli Italiani in periferia' e dei presidi 'vigili scolte del ministero' per controllare lo svolgimento di questo progetto. Semmai personale docente e dirigente di ciascuna scuola che fosse 'vigile scolta' non del superiore Ministero, ma dei bisogni e degli interessi educativi delle famiglie e della comunità locale, che affidavano loro l'istruzione dei figli.

Superamento, inoltre, della tendenza avviata nell'Italia liberale dell'ottocento e molto incrementata dal Fascismo (non certo per nobili motivazioni democratiche) di far coincidere le «scuole» (plurale) del sistema educativo di istruzione e di formazione della Repubblica italiana con la «scuola statale» (singolare), quindi con la scuola-apparato, istituita dallo Stato. In altri termini, l'idea che ogni scuola potesse anche lontanamente apparire come il terminale periferico standardizzato di un unico impianto piramidale centralizzato, dando corpo ad una «scuola come apparato amministrativo dello Stato», oppure ad una «scuola come ufficio decentrato del ministero della pubblica istruzione», oppure, peggio ancora, ad una «scuola come apparato ideologico dello Stato» e dei governi di turno esprimeva esattamente il contrario della lettera e, a maggior ragione, dello spirito della Costituzione.

***Il compito della Repubblica.*** Piuttosto, secondo il nuovo impianto istituzionale ricavabile dalla Costituzione formale, la Repubblica, rappresentata dal Parlamento, quindi impersonata dalla legge da far apparire in Gazzetta Ufficiale, era chiamata ad assumersi la libertà e la responsabilità di dettare solo «le norme generali sull'istruzione» da impartire nelle «scuole» della nazione (art. 33, comma 2). Norme valide sia per le «scuole istituite dallo Stato» sia per quelle espresse da «enti e privati» che avessero chiesto ed ottenuto la parità e, per i propri alunni, «un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali» (art. 33, comma 2, 3).

Norme «generali», appunto: ordinamenti delle scuole nazionali di ogni ordine e grado, finalità e risultati essenziali attesi alla fine dei corsi di studio, alcuni vincoli organizzativi comuni per non creare sperequazioni nell'offerta del servizio di istruzione ai cittadini. Niente di dettagliato, però.

Gonella, nell'agosto del 1950, per esempio, fece rifare il disegno di legge relativo alle «norme generali sull'istruzione» preparato dalla Commissione da lui istituita tre anni prima (poi, come è noto, mai nemmeno discusso in Parlamento) semplicemente perché era troppo lungo: non era di «norme generali», ma di «norme troppo particolari».

Tantomeno, nella Costituzione formale, era previsto un forte potere regolamentare e amministrativo del Ministero, delle sue Direzioni generali, dei suoi uffici amministrativi centrali e periferici che avrebbero chiosato, interpretato, autenticato, chiarito, sminuzzato, allargato, analogizzato, riletto per combinato disposto, magari forzato ecc. le «norme generali sull'istruzione». Per fare tutto questo, infatti, bastavano l'intelligenza e la competenza dei responsabili delle istituzioni a cui erano destinate (le «scuole»), i quali non dovevano essere considerati incapaci di rispondere delle loro scelte agli organi di controllo od eventualmente alla magistratura civile o penale a seconda dei casi. Semmai il problema era di stabilire precise «norme generali» per poterli selezionare con criteri di merito che fossero rigorosi, e che assicurassero la piena affidabilità professionale di chi era chiamato a svolgere un compito così impegnativo per le persone e per la nazione (art. 97 della Costituzione). La Costituzione formale non prevedeva certo l'emergenza dell'*ope legis*, nella selezione e nel reclutamento del personale docente e dirigente. Strategia che, se comprensibile dopo una guerra, diventava solo l'indice di una degradazione del sistema quando fosse stata adottata, purtroppo come è accaduto dagli anni cinquanta ad oggi, come criterio pressoché ordinario di gestione del personale docente e dirigente.

***I tre compiti dello Stato.*** Secondo la Costituzione formale, poi, la Repubblica affidava allo Stato, in quanto depositario del potere esecutivo nazionale, tre ulteriori e ben precisi obblighi, per poter essere sempre più democratico e al servizio dell'educazione di tutti i cittadini.

*1. Istituire scuole statali per aumentare la libertà nel diritto-dovere di istruzione.* Il primo obbligo era quello di «istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi» (art. 33, comma 2). La Repubblica, infatti, non poteva permettere che qualche genitore, per assenza di scuole istituite da enti e privati che fossero di suo gradimento o per presenza di iniziative di questo genere che non fossero di suo gradimento, fosse privato della libertà di esercitare il suo fondamentale diritto garantito dalla Repubblica di «istruire ed educare» i figli e di farlo, per «almeno otto anni» e per «l'istruzione inferiore», in maniera socialmente obbligatoria e gratuita. Era una decisiva questione di democrazia sostanziale.

Si noti, però, il verbo impiegato dall'art. 33, comma 2: *istituire*. Nel linguaggio dei costituenti e dello stesso diritto amministrativo che non era asservito all'ideologia statalista, esso non era affatto un equivalente di *gestire* o di «far direttamente funzionare le scuole» attraverso l'amministrazione statale centralizzata. Si sarebbe, infatti, in questo caso, confermata l'idea della scuola apparato amministrativo dello Stato e la differenza tra questa espressione e quella di apparato ideologico dello Stato sarebbe stata, alla fine, soltanto nominalistica.

Anche ad evitare questi temuti esiti, la Repubblica, d'altra parte, mentre disponeva quest'obbligo per lo Stato, riconosceva, con i commi 3 e 4 dell'art. 33 della Costituzione, che la contemporanea presenza nel proprio sistema educativo di istruzione di scuole *istituite* obbligatoriamente dallo Stato e di scuole *istituite* liberamente dalle «formazioni sociali» non statali prima elencate non solo avrebbe aumentato gli spazi di libertà per tutti i cittadini e per le famiglie, e quindi per la nazione, ma avrebbe, al contempo, anche favorito il miglioramento della qualità complessiva dell'istruzione nazionale perché avrebbe stimolato una sana competizione tra offerta formativa istituita dallo Stato e da enti non statali, sempre nell'ambito delle «norme generali sull'istruzione».

Ai fini della possibilità di questa competizione, c'era, certamente, la questione del «senza oneri per lo Stato» (art. 33, comma 3), voluto dai liberali (emendamento Corbino) e votato anche dai socialcomunisti, a proposito dell'istituzione delle scuole non statali. Due forze politiche e culturali che, per ragioni diverse che accenneremo in seguito, erano apertamente schierate, allora, per lo statalismo. Ma a parte il fatto che il comma parlava, appunto, di divieto di finanziamento dello Stato per l'*istituzione* delle scuole non statali, ma non per il loro *funzionamento* o per la loro *gestione*, proprio l'equipollenza di trattamento tra studenti delle scuole statali e non statali che avessero obbedito alle «norme generali sull'istruzione» disposta nel comma successivo dal testo costituzionale apriva la possibilità di risolvere il problema in un altro modo, senza per questo aggirare l'emendamento Corbino con la furbizia della distinzione giuridicista tra «istituzione» e «funzionamento».

In questa prospettiva, si sarebbe trattato di finanziare, cioè, non il *funzionamento* delle scuole non statali paritarie, che si poteva accettare proibito dall'emendamento costituzionale formulato in funzione eminentemente anticattolica a causa della tradizionale presenza della Chiesa in questo campo, bensì il costo sostenuto dagli studenti italiani e dalle loro famiglie che, nella loro autonomia di scelta costituzionalmente protetta, avessero deciso di frequentarle al posto di quelle statali.

Il 'buono scuola' o la 'dote personale' per ogni studente, insomma, era già una possibilità, per la verità allora neanche immaginata, ma non per questo meno autorizzata, se lo si fosse voluto, dal testo costituzionale del 1948.

Il 'buono scuola' o la 'dote personale', inoltre, avrebbe aiutato a far capire anche alla scuola di Stato che, se le spese di istituzione dovevano essere senza condizioni a carico della collettività nazionale, quelle di funzionamento e di gestione dovevano, invece, essere sempre in qualche modo meritate dal personale della singola istituzione scolastica. E meritate sia nel senso di avere studenti e famiglie che avrebbero continuato a scegliere la frequenza dell'istituzione scolastica per fiducia nella qualità educativa e culturale del personale che vi operava (non per mancanza di alternative più o meno economiche o, peggio, per ingiunzioni ideologiche), sia in quello di superare l'autoreferenzialità interna della valutazione e di coinvolgere in questo processo di analisi e di giudizio della qualità del servizio offerto non solo le famiglie, ma anche gli enti locali e le parti sociali (associazioni cooperative di famiglie, imprese, sindacati, associazioni di categoria ecc.).

2. *Controllare gli apprendimenti per aumentare la giustizia, l'uguaglianza e il riconoscimento del merito nei cittadini.* Il secondo obbligo affidato dalla Repubblica allo Stato era quello della verifica e del controllo di legittimità, di funzionalità e di efficacia del funzionamento delle «scuole» del sistema educativo di istruzione. Lo scopo di questo affidamento non era solo sanzionatorio, ma piuttosto, potremmo dire, anche di pedagogia sociale. Nel verificare i livelli degli apprendimenti raggiunti dagli studenti nelle diverse «scuole», si trattava, infatti, di offrire alla Repubblica stessa, cioè, al Parlamento, tutti gli elementi necessari per «governare» al meglio nella sua interessezza il sistema di istruzione e, soprattutto, per renderlo sempre più fattore di giustizia sociale, di qualità culturale e di uguaglianza tra i cittadini (art. 3, comma 2 della Costituzione).

Per la verità, la Costituzione era abbastanza sbrigativa, se non carente, su questo argomento. Soprattutto sulla sua seconda parte, la più significativa e la più coerente con lo spirito costituzionale. Leggeva, infatti, il tema della verifica e del controllo dentro l'inerzia della cultura liberale del primo novecento, di cui tutti i costituenti erano in sostanza figli.

Questa cultura, preparata nei primi vent'anni del secolo e impostata sul piano ordinamentale da Giovanni Gentile, si basava, come è noto agli storici, su due strategie.

La prima verteva sugli esami di stato: erano previsti gli esami di idoneità, di ammissione, di maturità, di abilitazione all'esercizio delle professioni. L'intero percorso formativo di ogni cittadino, in altri termini, dalla scuola primaria all'università, doveva essere costellato da prove d'esame in ingresso e conclusive.

La seconda si basava sul privilegiare un controllo delle «scuole» fondato più sugli aspetti «tecnico-culturali» che su quelli prettamente o soltanto «amministrativi». Doveva essere più importante per tutti verificare, insomma, se si insegnavano bene i contenuti di insegnamento piuttosto che verificare se si compilavano formalmente le carte secondo i precisi dettami della procedura amministrativa. In effetti, l'unico periodo della scuola italiana in cui negli uffici centrali e periferici del Ministero, per esempio, gli uomini di cultura e gli esperti di scuola, di pedagogia e di didattica contarono, in tutti i sensi, molto di più dei funzionari e dei dirigenti amministrativi fu proprio quello gentiliano (che, però, durò, come sappiamo, pochissimo).

A proposito della prima strategia, l'art. 33, comma 5 recitava: «è prescritto un esame di stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole (*si noti: «scuole» sempre al plurale, n.d.a.*) o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale». La *ratio* della norma costituzionale non lasciava adito a dubbi.

Lo Stato, da questo punto di vista, era, quindi, chiamato a dotarsi delle competenze necessarie per controllare la qualità dei risultati di apprendimento promossi nei percorsi formativi delle diverse scuole. Non, si badi bene, a dotarsi delle competenze necessarie per dettare i *modi* e magari perfino i *tempi* con cui ogni scuola avrebbe dovuto e potuto gestire la concretizzazione delle «norme generali sull'istruzione» per tradurle in apprendimento degli

studenti, ma appunto solo i modi e i tempi per verificare ampiezza e qualità degli apprendimenti in ingresso o finali richiesti. In questo, si raccoglieva l'essenza della tradizione liberale gentiliana. Come si ricorderà, infatti, Gentile non aveva dettato i *Programmi di insegnamento*, tanto meno anno per anno, come era consuetudine prima di lui e sarà ancora più consuetudine dopo di lui, con i ministri fascisti degli anni trenta del regime. Aveva invece dettato solo i *Programmi d'esame*. Il che significava libertà di ogni scuola di distribuire la preparazione all'esame nei vari anni che componevano ogni corso di studio, in base alle proprie esigenze organizzative e didattiche e in base alle caratteristiche degli alunni e del territorio. I componenti delle commissioni statali di esame dovevano essere affidabili solo nel certificare i risultati finali, non le procedure adottate per raggiungerli. Queste erano di competenza del personale di ciascuna scuola.

Bisogna riconoscere che, se la formula degli esami aveva funzionato con un sistema di istruzione composto da scuole sostanzialmente pensate per un'élite e che aveva come propria specifica funzione quella di selezionare poche persone per la classe dirigente del paese, essa si sarebbe dimostrata impraticabile con la trasformazione di tale sistema da «per pochi» (*selettivo*) a «per tutti e di ciascuno» (*formativo*) e con una funzione dello stesso volta a promuovere le eccellenze dell'intera coorte di ogni generazione, non solo di qualcuno (dovendo, con questo, anche valorizzare le diversità e un'idea di cultura non solamente classicista, ma anche moderna, scientifica, tecnica o professionale).

Bisogna altrettanto riconoscere, tuttavia, che, al di là della formula che avrebbe certamente dovuto e potuto cambiare nel tempo per aggiornarsi ai nuovi bisogni educativi, economici e sociali e alle nuove maturazioni politiche democratiche, restava indicata come indispensabile, in Costituzione, la funzione di verifica e di controllo che lo Stato doveva in ogni caso esercitare sugli apprendimenti degli studenti e sulla affidabilità delle «scuole» volte a promuoverli.

La seconda strategia ricavata dalla tradizione liberale per dare sostanza agli obblighi di verifica e di controllo assegnati dalla Costituzione allo Stato si basava sulla trasformazione del Ministero da organo amministrativo ad organo tecnico-professionale. Con altre parole, da struttura burocratico-impiegatizia a struttura culturale-professionale: meno funzionari più docenti esperti, meno dirigenti e più uomini di cultura. La trasformazione era richiesta, anzitutto, perché il comma 4 dell'art. 33 obbligava lo Stato a verificare nella sostanza e non soltanto nella forma se le scuole paritarie rispettavano o meno le «norme generali sull'istruzione». In secondo luogo, perché, secondo la più antica tradizione liberale, si doveva ripetere lo stesso controllo anche per le scuole statali: non c'era in nessun retropensiero dei costituenti, infatti, la persuasione che le scuole statali, solo perché istituite dallo Stato, potessero essere autoreferenziali e sottratte ad un sistematico controllo di merito simile a quello esercitato sulle scuole non statali. In terzo luogo, perché era necessario costituire commissioni d'esame di stato, per rendere affidabile la loro funzione certificativa, che fossero composte dalle migliori intelligenze disponibili nella penisola, e come farlo, del resto, se chi sceglieva i componenti lo avesse fatto seguendo più i criteri burocratici che quelli scientifici? La disponibilità di una struttura ministeriale più tecnico-professionale che burocratico-

impiegatizia, infine, risultava indispensabile anche per non considerare il controllo e la verifica delle «norme generali sull'istruzione» e degli apprendimenti degli studenti come adempimenti fini a se stessi, ma piuttosto come i mezzi più illuminanti a disposizione della Repubblica per progettare un'efficace politica formativa in grado di creare maggiore giustizia, qualità culturale e uguaglianza tra tutti i cittadini, proprio in nome del comma 2 dell'art. 3 della Costituzione e del comma 2 dell'art. 4 («ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»).

3. *Dettare i principi per l'«istruzione artigiana e professionale» regionale.* Il terzo obbligo assegnato dalla Repubblica allo Stato era l'emanazione dei «principi fondamentali» a cui le Regioni dovevano attenersi per legiferare in sovranità esclusiva sull'«istruzione artigiana e professionale» (art. 117, comma 1 della Costituzione del 1948). La norma costituzionale, quindi, se confermava la strategia fascista volta a ricondurre sotto la legislazione statale non solo l'istruzione liceale, ma anche tutta l'istruzione tecnica (non si dimentichi che la riforma Gentile aveva ricondotto alla norma statale solo i tecnici commerciali e quelli per geometri), riconosceva, tuttavia, che almeno il ricchissimo arcipelago dell'«istruzione artigiana e professionale» doveva continuare ad essere, come storicamente era sempre avvenuto fino ad allora, un'iniziativa autonoma dei territori (enti locali, imprese, enti bilaterali imprese-sindacato, sindacati, parti sociali, cooperative ecc.), esercitata solo nel rispetto dei «principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato».

*I compiti delle scuole.* Sulla base delle «norme generali sull'istruzione», le istituzioni scolastiche statali e non statali paritarie dovevano gestirsi in autonomia educativa, organizzativa e didattica, in nome della libertà di scuola e della libertà di insegnamento, senza «invasioni» ministerialiste. Le scuole statali e non statali, nel nuovo quadro costituzionale, infatti, sono soggetti istituzionali che realizzano la propria autonomia nella promozione professionistica dell'istruzione delle nuove generazioni, interloquendo direttamente, da maggiorenni, con i vincoli di legge e, semmai, rispondendo in prima persona, anche in giudizio, delle proprie scelte sia di interpretazione della normativa sia di risultato educativo e culturale (*accountability*).

Tra «le norme generali sull'istruzione» stabilite dalla Repubblica e il modo con cui ogni istituzione scolastica istituita dallo Stato e da «enti e privati» le concretizza nella propria offerta formativa e nel proprio funzionamento non avrebbe dovuto esserci, in altri termini, secondo spirito e lettera della Costituzione, la predigestione di un modello ministerial-centralista uniforme elaborato da gruppi più o meno saintsimoniani scelti dal potere politico e che pensano di dover dettare a tutte le «scuole» d'Italia ciò che esse dovrebbero fare per educare attraverso l'istruzione, in nome di una loro pretesa superiore intelligenza pedagogica. Si trattava, al contrario, di affidarsi alla competenza professionale di ogni istituzione scolastica, alla luce della sua storia e del suo peculiare rapporto con le «formazioni sociali» e con il territorio.

Le «norme generali sull'istruzione», del resto, per definizione, non sono i postulati di un teorema da cui poter dedurre in maniera piramidale una serie di conseguenze logiche relative a casi particolari, e nemmeno istruzioni per l'uso o regole d'azione predeterminate da poter applicare in modo impietato in tutto il paese. Esse, al contrario, esigono la libertà e la responsabilità costante del *giudizio* e dell'*arbitrato*, quindi dell'autonomia professionale. Le «norme generali sull'istruzione» sono, cioè, vincoli perché ciascuna scuola e ciascun docente decidano in libertà e responsabilità professionale che cosa fare, perché, quando, come e a che livello, nella situazione e nelle circostanze date, rendendo poi conto delle proprie scelte allo Stato (compiti di controllo), alle famiglie e alle altre «formazioni sociali» che sono coinvolte nella costruzione della personalità dello studente.

L'unico atteggiamento possibile previsto dalla norma costituzionale per le scuole, dunque, non è e non può essere l'applicazione esecutiva o l'obbedienza militare del *solve et repete* amministrativo, ma deve essere piuttosto la *progettazione* e l'*azione riflessiva*.

Progettazione perché bisogna essere consapevoli della realtà che c'è prima di fare qualsiasi cosa, insegnamento compreso. Sapere come è la situazione socio-ambientale della scuola in cui si opera, la situazione familiare dell'allievo, il grado di competenze professionali personali e ambientali che si è in grado di mobilitare, le attese delle famiglie, le risorse disponibili, la fluidità o la viscosità delle relazioni con i colleghi ecc. Appartiene al sapere come stanno le cose anche considerare il fatto che la Repubblica chieda di agire nella progettazione dell'insegnamento rispettando le «norme generali sull'istruzione» e pure essendo disponibili a documentare come ciò accada veramente. Proprio un'analisi della situazione che sia processualmente realistica e completa è la condizione per una progettazione educativa non velleitaria. Occorre allora *co-agitare* (*cogitare*: pensare), mettere insieme nel pensiero rappresentativo, tutti gli elementi in campo e poi decidere nella specificità della situazione e delle circostanze date che cosa fare, come farlo, in quanto tempo, con chi e con che cosa, a che livello di approfondimento, avendo sempre di mira il massimo sviluppo possibile delle capacità dell'allievo e le sue esigenze evolutive nell'attuale società, nonché il rispetto delle «norme generali sull'istruzione». Professionalità è procedere a questa continua ricombinazione dei fattori in gioco, e risponderne nel bene e nel male, appunto in libertà e responsabilità anzitutto agli studenti e, insieme, allo Stato che controlla e alla comunità locale servita dalla scuola.

Ma la progettazione e poi la decisione responsabile non sono possibili senza una costante azione professionale riflessiva. Imparare dall'esperienza, *correggere* mentre si procede, modificare anche le scelte prese con il più alto grado di consapevolezza e di responsabilità, imparare dagli errori, trasformare ogni azione professionale in verifica della sua pertinenza e ogni verifica dell'apprendimento in azione di insegnamento. Nell'insegnamento, come in qualsiasi prestazione professionale, non esistono manuali e istruzioni per l'uso che restino valide in sé, per poco o per tanto che dir si voglia. Si è sempre nelle condizioni dell'equilibrista sul filo. Bisogna stare attenti per assumere in ogni momento non i comportamenti astrattamente prestabiliti o da norme giuridiche o da teorie scientifiche o da contratti sindacali nazionali, ma quelli che la situazione educativa impone per non fuoriuscire

dalle norme stesse, ma, nello stesso tempo, anche per promuovere l'apprendimento personale degli allievi, nelle situazioni e nelle circostanze particolari date. Professionalità autonoma, cioè libera e responsabile, è agire a livello di singola scuola, di gruppo docente e di singolo docente con questo stile che non confonde mai, ma fa sintesi creativa, tra *chrónos* e *kairós*, tra «successione del tempo cronologico ed epistemologico tipico dell'insegnamento» e «tempo debito dell'apprendimento di ciascuno», tra la «teoria dell'organizzazione dell'insegnamento» disposta a livello di «norme generali sull'istruzione» e «gli adattamenti della struttura organizzativa che può promuovere l'apprendimento nella situazione e nelle circostanze date», tra «norme generali» e «azioni personali», tra «curricoli nazionali per forza di cose astratti» e «piani di studio personalizzati per forza di cose concreti ed esistenziali» ecc., ed è in grado di «rendere conto» di questo continuo e sistematico intreccio di piani a chiunque lo richieda, siano essi attori tecnici dello Stato o attori sociali, dalle famiglie alla comunità locale (*accountability*).

### **La «scuola» della Costituzione materiale**

Senza pretendere che l'intero di questo quadro istituzionale e professionale da Costituzione formale si realizzasse nel secondo dopoguerra in tutte le sue dimensioni, era però ragionevole aspettarsi che fosse se non altro inaugurato senza equivoci, così da essere poi incrementato nei decenni successivi attraverso interventi di arricchimento che fossero coerenti e condivisi, e a mano a mano sempre più nitidi. Non accade, tuttavia, nulla di tutto questo.

***Ritorno alla cultura prefascista e al modello istituzionale e organizzativo fascista.*** La vecchia tradizione laico liberale e azionista fu, infatti, molto impaurita da questo quadro interpretativo della Costituzione formale, e fu sgomenta dinanzi all'iniziativa dei cattolici che lo proponevano e che, con la priorità del riconoscimento delle scuole non statali cattoliche, intendevano metterlo in pratica.

Abituata fin dall'ottocento ad uno Stato elitario e ideologicamente invasivo che aveva fatto della battaglia per il laicismo la propria carta di identità, temeva che se avessero vinto queste idee e si fossero sottratte le scuole statali all'occhio dei funzionari che obbedivano al Ministro «laico», si sarebbe potuta avere una forte clericalizzazione delle scuole, magari con tanto di rischio inquisizione e indice dei libri proibiti. Se il paese legale della burocrazia e dell'amministrazione, d'altra parte, era saldamente in mano alla tradizione liberal-azionista-massonica, quello reale era molto più vicino ai preti e alla chiesa.

Benedetto Croce, come seppe che alla Pubblica Istruzione sarebbe giunto un cattolico come Gonella che interrompeva la serie di ministri liberali o azionisti che si erano succeduti dal 1943 (Leonardo Severi, Giovanni Cuomo, Adolfo Omodeo, Guido De Ruggero, Vincenzo Arangio Ruiz, Enrico Molé), dichiarò, infatti, sdegnato, che mai avrebbe tollerato, prima di morire, una simile «vergogna». Nella primavera del 1946, con il suo prestigio, fu il primo firmatario di un *Manifesto per la difesa e lo sviluppo della scuola nazionale* (che poi voleva dire controllata dallo Stato e dalla sua amministrazione «laica»), promosso da Guido De

Ruggiero e Piero Calamandrei e a cui aderirono subito anche comunisti e azionisti (da Concetto Marchesi, a Luigi Russo ad Aldo Capitini).

La proposta di interrompere il processo di progressiva statalizzazione e ministerializzazione di tutte le occasioni e le istituzioni di istruzione e di formazione avviato da Mussolini nel 1927, accelerando l'analogo processo inaugurato nell'ottocento liberale, non raccolse, quindi, consenso, nell'immediato dopoguerra. Suscitò, anzi, paure e sospetti. I prefetti e i provveditori agli studi, veri e propri simboli del centralismo statalista, forse anche perché, per la maggior parte, provenienti dalla cultura amministrativa costruita nel tempo dalla tradizione liberale, parvero una garanzia che assicurava, per motivi diversi, ma convergenti, sia i laici liberal-azionisti, sia i comunisti: i primi perché vedevano nel mantenimento di questa eredità un argine contro le ipotesi di riorganizzazione dello Stato avanzate dai cattolici e, contemporaneamente, contro il pericolo comunista; i secondi perché vi videro un'occasione per una presa più rapida del potere (sostituire le linee di comando ideologico e istituzionale in un impianto centralista sembrava, infatti, più facile ai teorici della spallata rivoluzionaria che combattere per il consenso, casamatta per casamatta, autonomia per autonomia: comuni, province, regioni, scuole, università, cooperative ecc.).

Non portarono, del resto, un aiuto all'interruzione della strategia statalista e centralista posizioni integraliste e anche perfino antidemocratiche espresse da alcune parti dello stesso mondo cattolico, che finirono, allo stesso tempo, per giustificare i timori dei laici e i tatticismi della dirigenza comunista, da un lato, e per indebolire l'azione politica dei democristiani al governo, per l'altro.

A tutto poi si aggiunse la gravissima emergenza post bellica: oltre il 50% delle scuole distrutte, ma bisognava comunque avviare l'anno scolastico per non lasciare i ragazzi sbandati; e pure non lasciare in queste stesse condizioni i docenti che tornavano dal fronte; e ancora dare al Paese il segno visibile di un ritorno alla normalità. Solo la collaudata organizzazione dell'amministrazione centralistica del vecchio Ministero dell'Educazione Nazionale fascista era in grado di far fronte a questo immane compito in tempi rapidi e con un minimo di efficienza.

Accadde, quindi, che i laici liberali e azionisti, a quel tempo gli unici, nell'opposizione ai democristiani, che potessero vantare una sistematica elaborazione culturale sulla scuola e sull'università (l'elaborazione comunista affiorerà solo una decina di anni dopo, quando fu chiaro al Pci che bisognava percorrere la via dell'egemonia gramsciana, per conquistare il potere, non la scorciatoia leninista della spallata rivoluzionaria del resto proibita dallo stesso Stalin), convennero, in tema di istruzione e formazione, sostanzialmente, sul disegno di «tornare al 1923». Trovando, naturalmente, per i motivi detti, l'appoggio dei comunisti e dei socialisti.

Pulire i *Programmi di insegnamento* e i libri di testo dalle filtrazioni fasciste più incompatibili con il nuovo spirito costituzionale repubblicano, ma per il resto lasciarli come erano, con quell'insieme di valori, di criteri di giudizio, di modi di vedere il mondo e la storia nazionale che li caratterizzavano (a partire da certa retorica risorgimentale e dall'esaltazione

positiva di tutto ciò che fosse percepito come Stato unitario centralizzato e negativa per quanto fosse solo percepito come il contrario). Soprattutto, inoltre, convennero di lasciare la potente macchina del Ministero della Pubblica Istruzione così come l'aveva costruita il Fascismo, sebbene si trattasse, fra l'altro con tutte le comprensibili vischiosità del caso, di metterla al servizio della nuova stagione democratica aperta dal paese (a partire dal cambio di nome, da Ministero dell'educazione nazionale a della P.I.).

Il risultato di questa strana ma oggettiva alleanza culturale e politica tra social-comunisti e liberal-azionisti, peraltro aiutata dalle intransigenze manifestate da alcune parti del mondo cattolico, fu il fallimento della proposta riformatrice prefigurata dalla Costituzione formale e, ancora di più, delle ispirazioni ideali a cui essa si era più genuinamente alimentata.

Furono così i democristiani stessi a guidare e a gestire la cosiddetta «svolta amministrativa, ministeriale e statalista» della politica scolastica italiana degli anni cinquanta.

Affossata la legge di «norme generali sull'istruzione» e di «principi per l'istruzione artigiana e professionale» ipotizzata durante il ministero Gonella, fu subito chiara la volontà di non introdurre più nessuna discontinuità strutturale con il sistema di istruzione e di formazione ereditato dal Fascismo, sull'onda della tradizione liberale. Continuazione, perciò, degli ordinamenti, dell'organizzazione, del modello amministrativo, del personale dirigente e docente reclutato da Mussolini. Con grande disdoro di Sturzo e di tutti quelli, e non erano pochi, che speravano nell'avvio di una nuova stagione caratterizzata dalla valorizzazione delle diverse «autonomie» sociali e territoriali e da significative innovazioni strutturali.

Il paradosso fu che una cultura sociale e politica come quella cattolica, in prima fila alla Costituente per introdurre il quadro della Costituzione formale prima disegnato in tema di istruzione statale e in tema di «istruzione artigiana e professionale» regionale, si trovò, invece, in questo modo, ad operare con quello che sarebbe stato di lì a poco il più grande, il più assorbente ed il più invasivo sistema burocratico centralista e statalista del mondo.

***La razionalizzazione «burocratica» della scelta precedente.*** Questo «sistema burocratico» (e non solo, non a caso, weberianamente, «burocrazia»), grazie ad una ferrea alleanza corporativa e di potere fin da subito stipulata con i sindacati, con i partiti politici di governo e di sottogoverno e con la cosiddetta buroepedagogia ministerialista che fungeva da legittimatrice accademica di questo incombente e sempre più infrangibile dispositivo di potere, crebbe su se stesso all'ombra dell'immobilismo politico e istituzionale reso obbligato dalla cosiddetta stagione della «guerra fredda». Perciò, esso si guardò sempre bene dal permettere alla Repubblica, allo Stato e alle scuole di adempiere con completezza i compiti formali che erano stato loro riconosciuti dal testo costituzionale.

Questo sistema burocratico, eretto poi a vero e proprio «blocco» sociale di potere, infatti, continuò a ridurre tutte «le scuole» ad uffici periferici di un unico apparato chiamato monopolisticamente «scuola», per di più assimilato quasi senza essere più consapevoli della portata preoccupante di un riduzionismo di tal genere, a «scuola statale».

Si introdusse, così, quella antinomia un po' totalitaria tra «scuola» ed «extrascuola», purtroppo ancora oggi di moda, ma che nessun pedagogo di buon senso, tanto più se di formazione accademica, avrebbe mai avuto l'immaginazione di teorizzare in una realtà di sistema di istruzione statale e di istruzione artigiana e professionale regionale più liquida e pluralistica di quella vigente, quale peraltro doveva essere per Costituzione.

Lo stesso sistema, in terzo luogo, impedì allo Stato ogni serio e qualificato sviluppo delle funzioni di verifica e controllo sia sugli apprendimenti degli studenti sia sull'efficienza dell'intero sistema delle «scuole» dell'istruzione scolastica e, a maggior ragione, delle «scuole» dell'istruzione artigiana e professionale regionale. E lo impedì, fingendo che queste funzioni potessero essere meglio esercitate tramite una gestione diretta e centralistica da parte della burocrazia ministeriale delle procedure amministrative volte all'erogazione del servizio di insegnamento. In questo modo, divenne scontato ritenere soddisfatto, anzi garantito, il traguardo dell'uguaglianza sostanziale e della qualità dei risultati formativi a cui ogni cittadino avrebbe avuto diritto per Costituzione con l'uniformità delle procedure istituzionali e organizzative messe in campo dal centralismo ministeriale statale per consentirne l'esercizio. Con le distorsioni che ancora oggi paghiamo e che affiorano liturgicamente nella stampa e negli stessi corridoi ministeriali ogni volta che si apre il dibattito sulle depressive comparazioni Pisa che ci collocano, ogni tre anni, in una maniera che pare inesorabile, sempre più indietro rispetto ai 52 paesi dell'Ocse.

Il «blocco politico-burocratico-sindacale» di cui si diceva, in quarto luogo, fece di tutto per creare le condizioni culturali, sociali, politiche e istituzionali affinché le Regioni non recuperassero più, ma anzi dimenticassero definitivamente, quasi fosse per loro imbarazzante, la ricca e versatile tradizione prefascista, ricca e versatile perfino nelle regioni meridionali, di un sistema di «scuole» dell'istruzione artigiana e professionale alternativo alle «scuole liceali» e a quelle «tecniche» statali che fosse non solo di natura secondaria, destinato cioè ai giovani dai 14 (allora anche 11) ai 18-19 anni, ma anche di natura superiore, destinato cioè ai giovani dai 18-19 anni ai 22-23. Operò, invece, in ogni direzione affinché le Regioni si persuadessero che, in questo campo, il loro unico ruolo, per il «supremo bene della nazione», dovesse e potesse essere eventualmente soltanto quello residuale ed ospedaliero di chi si rivolgeva solo ai falliti della «scuola» in generale e della «scuola statale» in particolare. Ma fece anche di peggio: chiamando alla propria corte i filosofi salariati di cui parlava Giuseppe Ferrari, i girasoli della filosofia di Erminio Juvalta, i letterati venderecci di Francesco De Sanctis, i ciambellani del pensiero pedagogico e non di cui parlava Carlo Cattaneo si impegnò nella grande operazione di egemonia ideologica volta a rendere opinione comune il fatto che le «scuole» dell'istruzione artigiana e professionale che le Regioni avrebbero dovuto normare e sviluppare non avessero, né avrebbero mai potuto rivendicare, nemmeno la dignità del nome «scuole», ma fossero e dovessero essere soltanto qualcosa che non avesse nulla a che fare con la cultura, con l'educazione e l'istruzione, ma semmai soltanto con l'addestramento quasi animale tipico dei «mezzi uomini» o con il volgare profitto dei padroni e dei gestori che trasformavano a questo scopo in merce perfino la carne umana di giovani ancora non maggiorenni. E per sanzionare questa strutturale inettitudine si fece nascere

l'istruzione professionale statale che, se ebbe la sua prima significativa diffusione quando ancora il dettato costituzionale del 1948 sul funzionamento delle Regioni era di là da venire (la legge istitutiva fu del 1970 e le Regioni cominciarono a funzionare nel 1974), non fu affatto ridimensionata quando il dettato costituzionale trovò, invece, finalmente attuazione. Anzi, proprio ad evitare che le Regioni potessero rivendicare i cattivi pensieri 'storici' di cui prima si diceva e magari impegnarsi in modo strategico nel campo dell'istruzione artigiana e professionale, il «blocco di potere» menzionato si inventò la distinzione tra «scuole dell'istruzione professionale statali» e «centri della formazione professionale regionali» (1978), e non trasferì mai un bel nulla della sua «istruzione professionale» alle Regioni. Da allora, ha sempre trovato mille occasioni per persuadere le Regioni stesse a riconoscere la propria inadeguatezza e per pregare così lo Stato di non prendere sul serio nemmeno sentenze della Corte costituzionale che ribadivano quanto peraltro era già più che chiaro nel testo costituzionale del 1948.

### **Le tre crisi della «scuola» della Costituzione materiale**

*Il sessantotto.* Il '68 fu, però, un colpo oggettivo e pesante alla «scuola-apparato». Lo Stato aveva allargato certamente, in obbedienza al principio democratico, la base delle persone che coinvolgeva nei processi formativi per assicurare loro il diritto all'istruzione. Il passaggio dalla cosiddetta «scuola d'élite» alla cosiddetta «scuola di massa» non sarebbe stato nemmeno possibile senza gli ingenti investimenti appostati dallo Stato nel proprio bilancio, in quegli anni (emblematico, comunque, anche in questo caso, il numero singolare del termine «scuola», quasi a voler dire, per chi ha inventato queste espressioni e le ha poi imposte come comuni sul mercato delle idee, che, con destinatari che fossero pochi, d'élite, o tanti, di massa, in ambedue i casi, non si pensava per loro, e non si doveva pensare per loro, niente di diverso dalla «scuola-apparato» prima schizzata).

Certo, non abbiamo la prova storica del contrario per verificare se un sistema plurale di «scuole» dell'istruzione statali e non statali, accompagnato da un sistema altrettanto plurale di «scuole dell'istruzione artigiana e professionale» regionale dai 14 ai 23 anni avrebbe potuto rispondere meglio ai diritti di democrazia, uguaglianza e valorizzazione del merito, costituzionalmente garantiti ad ogni cittadino. Rispondere meglio sia nel senso di non provocare gli enormi costi umani, di fatto richiesti dalla «scuola-apparato» a schiere e schiere di giovani con la dispersione, il disadattamento e la svalutazione dell'autostima personale, sia nel senso di non diminuire, come è accaduto, la qualità degli studi in tutta la «scuola-apparato» per non rendere esplosivi i fenomeni appena ricordati, sia, infine, nel senso di rispondere con maggiore soddisfazione e maggior grado di competenza alle domande di formazione poste dalle dinamiche sociali ed economiche in un mondo in rapida trasformazione.

L'unica cosa storicamente sicura è che la «scuola-apparato», invece di raccogliere il merito e l'omaggio per gli straordinari sforzi compiuti nel proliferarsi su tutto il territorio nazionale e rendersi accessibile ad un numero di studenti impensabile solo 10 anni prima, fu sottoposta

ad una critica demolitoria che la crocifiggeva proprio su tre sue caratteristiche strutturali, senza le quali, peraltro, essa non sarebbe stata quella che era, appunto «scuola-apparato».

La prima era di essere e presentarsi come «apparato ideologico dello Stato»; la seconda di gerarchizzare gli studenti e i percorsi formativi tra «destinati allo studio» e «destinati al lavoro» e la terza di essere autoreferenziale, un fatto interno della burocrazia amministrativa ministeriale, senza alcuna reale connessione con il territorio e senza alcuno spazio per il reale protagonismo degli studenti e delle famiglie che la usufruivano.

Come è noto, alla prima istanza si rispose lasciando entrare senza più argini nella cultura della «scuola-apparato» la cultura che ne contestava in maniera radicale la legittimità. Come a dire: pur di sopravvivere come dispositivo, vi faccio vedere che nemmeno criticando anche pesantemente la «scuola-apparato» e perfino praticando dentro la «scuola-apparato» una «contro scuola-apparato» se ne può, in realtà, fare a meno. Fino all'ossimoro di aver infine reso responsabili della «scuola-apparato» le stesse persone che ne pretendevano l'eversione, le quali, per non cadere in palese contraddizione, si sono così dovute accreditare come dotate di un misterioso potere battesimale: se a governare e gestire la «scuola-apparato» sono, infatti, quei politici, quei dirigenti ministeriali e quegli uomini di cultura che nel '68 la criticavano in maniera pesante, tutto in essa si trasfigura. La dispersione, il disadattamento, le sconfitte identitarie personali di quasi la metà di ogni coorte generazionale, la decadenza della qualità degli studi non sono più la dimostrazione del fallimento strutturale della «scuola-apparato», bensì la prova che un governo e una gestione «progressista» della stessa scuola può e deve cambiare questi esiti, paradossalmente usando, però, le stesse armi che li avevano determinati. Se invece a governare e a gestire in termini di potere la «scuola-apparato» non sono le persone dotate di questa misteriosa aura taumaturgica i problemi prima ricordati diventano la prova della necessità di un cambiamento della linea politica e della squadra di gestione del sistema.

Alla seconda istanza si rispose con i famosi provvedimenti del 1969. Quinquennalizzazione di tutti i corsi della «scuola secondaria», apertura a tutte le facoltà universitarie per chiunque avesse frequentato un corso quinquennale secondario, licealizzazione progressiva dei paradigmi curricolari dell'istruzione tecnica e dell'istruzione professionale, accreditamento definitivo dell'idea che, dopo la secondaria, per raggiungere i più alti gradi degli studi, non rimaneva altro, per ogni studente, che scegliere la frequenza dell'università (censura, in altri termini, della tradizione prefascista di una «istruzione artigiana e professionale» superiore, parallela e concorrenziale con l'università, magari in prosecuzione dei corsi tecnici e professionali).

All'ultima istanza, infine, si rispose con l'operazione «organi collegiali». La legge del 1973 e i decreti delegati del 1974 non lasciavano adito a dubbi. Non volevano affatto mettere in discussione la «gestione» saldamente statale e centralistico-amministrativa della «scuola-apparato». Concedevano soltanto alle famiglie e agli studenti, e a livello di territorio agli enti locali, di «partecipare» a questa «gestione» che rimaneva come era: statale-centralistica. «Partecipazione», insomma, come un affiancare i decisori ministeriali, esprimere propri

pareri, dare la disponibilità per collaborazioni istituzionali, ma sempre lasciando l'ultima parola all'«apparato» politico-amministrativo centrale. Un'influenza che, alla lunga, porterà alla totale disaffezione degli studenti e delle famiglie.

*La «guerra dei trent'anni» per la secondaria.* Le distorsioni provocate dai tentativi di assestamento del sistema introdotti dopo il '68 saranno alla base della seconda incrinatura che attraverserà la compattezza della «scuola-apparato»: la cosiddetta «guerra dei trent'anni» per la riforma della scuola secondaria.

Era noto a tutti che la scuola secondaria interessata dalle modificazioni del 1969 era, sul piano istituzionale e ordinamentale, e perfino curricolare, la stessa del periodo fascista. L'unica differenza era costituita proprio dall'istruzione professionale statale: il Fascismo, nonostante la sua foga statalista e centralista, infatti, non era giunto a ministerializzare questo ricchissimo arcipelago di lunga tradizione autonomistica territoriale. La «scuola» della Repubblica improntata alla Costituzione materiale, invece sì, e si guardava bene dal mettere in discussione la propria scelta. Al contrario, la accreditava come il frutto delle più mature «magnifiche sorti e progressive».

La «guerra dei trent'anni» fu, però, a somma politica zero. I pochi eredi della tradizione sturziana e dell'impianto desumibile dalla Costituzione formale resistettero all'idea comunista, socialista e azionista di ricondurre alla «scuola-apparato» statalizzata e ministerializzata tutta l'istruzione e tutta l'istruzione artigiana e professionale dai 14 ai 16 anni (l'annosa questione del biennio unico). Il risultato fu che non si decise nulla. E la «riforma necessaria» (titolo di un mio libro del 1994) fu bloccata dalla permanenza della «non-decisione politica» (titolo di un altro libro, questa volta di Luciano Benadusi del 1988).

Tuttavia, poiché, nonostante questo, i tempi cambiavano, e cambiavano pure le esigenze sia degli studenti sia della società e dell'economia, il Ministero non trovò nulla di meglio che ricondurre all'iniziativa della «scuola-apparato» ministeriale, in altre parole a se stesso, le sperimentazioni di ordinamenti e di strutture che potevano essere fatte dalle «scuole» sul territorio nazionale. La norma, per la verità, era stata introdotta nel 1974, con il famoso Dpr. 419, art. 3. Una norma sorprendente perché era come se autorizzasse la creatività, la libertà e la responsabilità delle «scuole», per definizione creative, libere e responsabili, non dentro il quadro istituzionale previsto dalle «scuole» della Costituzione formale, ma solo dentro lo schema della «scuola-apparato», dove la 'superiore' intelligenza ministerial-statalista diventava determinante non, come sarebbe stato opportuno, nel momento del controllo e della verifica dei risultati, ma nella stessa gestione delle sperimentazioni (soldi e invasività delle direttive di aggiornamento compresi).

Comunque avvenne che tra Progetti assistiti attivati dalla Direzione generale dell'istruzione tecnica e dalla Direzione generale dell'istruzione professionale, e «sperimentazioni» autorizzate dalla Direzione generale dell'istruzione classica, scientifica e magistrale, tutte iniziative, come si vede ben centralizzate e ministerializzate, la scuola secondaria esplose in corsi, sottocorsi, sperimentazioni maxi e sperimentazioni mini che portarono gli indirizzi ad ordinamento nella scuola secondaria ad oltre 1100, poi ridotti, ma solo di recente, a 912.

Sempre numeri raccapriccianti, comunque, in se stessi dimostrazione di una teratomorfia di sistema che tende a negare da solo i propri presupposti perché un «apparato» che prolifica in questa maniera metastatica è minato nella stessa unità e vitalità. Una ulteriore prova, quindi, della necessità di rivedere l'impianto della «scuola» della Costituzione materiale.

**L'autonomia.** Le dinamiche della prima e della seconda incrinatura, per la verità, non erano tra loro cronologicamente successive, ma contemporanee. Si rafforzavano, perciò, a vicenda, introducendo pesanti turbative nella linearità e nella funzionalità del modello «scuola-apparato».

Non occorre aver letto Luhmann, allora, per comprendere come il sistema, per non esplodere e dissolversi, abbia dovuto per forza elaborare, per sopravvivere, una propria razionalizzazione riflessiva. E l'ha trovata in ciò che si rivelerà la terza e decisiva incrinatura, poi rivelatasi per lui fatale: l'autonomia.

La stagione dell'autonomia comincia nel 1988, con la presentazione del primo progetto di legge sull'autonomia delle istituzioni scolastiche del Ministro democristiano Giovanni Galloni. Trova una sua consacrazione culturale, per la verità, un po' dissacrante per il modello della «scuola-apparato» nel 1991, con Conferenza nazionale della scuola convocata dal Ministro sempre democristiano Sergio Mattarella. Nell'ambito di questa conferenza si tenne il famoso intervento del prof. Sabino Cassese che fu una vera e propria requisitoria contro la «scuola» della Costituzione materiale. Ebbe il suo primo sbocco, poi, nel 1993, governo Ciampi, con approvazione dell'art. 4 della legge 24 dicembre, n. 537. Nelle pieghe della legge Finanziaria, la più importante legge di bilancio della Repubblica, quasi senza che nessuno se ne accorgesse, il Ministro Jervolino e il suo staff trovarono il modo di introdurre le prime norme sull'autonomia delle istituzioni scolastiche. L'iniziativa parve ai rappresentanti della «scuola-apparato» così pericolosa che riuscirono a persuadere il Ministro D'Onofrio (I governo Berlusconi) a non esercitare la delega prevista dall'art. 4 e a farla, quindi, caducare. Nel 1997, però, finalmente, I governo Prodi, Ministro della P.I. Berlinguer, si ebbe l'approvazione dell'art. 21 della legge delega 15 marzo, n. 59, successivamente normata dai suoi decreti attuativi, tra cui il fondamentale Dpr. n. 275/99.

Anche in questo caso, tuttavia, non si trattò di una *via recta*. L'articolo in questione, infatti, fu inserito in una legge intitolata: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa». Il contesto della norma, quindi, rientrava più nel concetto statalista di «decentramento» amministrativo che nel concetto di «autonomia» e di «autonomie» prefigurato dall'art. 5 della Costituzione e dal combinato disposto tra la lettura di questo articolo e quella desumibile dagli articoli dei «Principi fondamentali» della Costituzione.

Nel 1997, in altri termini, vigeva ancora la convinzione che fosse lo Stato il depositario di tutte o quasi tutte le funzioni amministrative e che fosse, perciò, più per una questione di funzionalità sistemica dello «Stato apparato» che per un'adesione alla lettera e allo spirito dell'impianto inserito nella Costituzione formale che sarebbe stato necessario incrementare i

«poteri» della periferia (enti locali, Regioni e, nel nostro caso, soprattutto le «scuole»). Da qui il «conferimento» dell'autonomia a molti enti periferici. Quasi non fosse, l'autonomia, una loro prerogativa da «riconoscere» in quanto «formazioni sociali» a pieno titolo appartenenti alla Repubblica, ma fosse piuttosto un regime che andasse «costituito», in modo più o meno ottriato, dallo Stato. Lo stesso comma 1 dell'art. 21 si collocava in questa logica. Basta rileggerlo oggi per rendersene conto: «ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato».

Per la verità, questo discorso era, per la scuola, solo parzialmente vero. Fin dall'art. 4 della legge 537/93, infatti, si parlava senza reticenze non di «autonomia della scuola» (al numero singolare), bensì di «autonomia delle istituzioni scolastiche» (al numero plurale). Qualche eco remota da impianto di Costituzione formale era, dunque, presente.

Ma è non meno vero, però, che il «blocco» di potere e i conseguenti *frame* mentali, culturali, politici, istituzionali e ordinamentali diffusi nel paese erano di segno diverso.

Non a caso la burocratologia central-statalista preferiva far entrare nell'uso le espressioni più volte menzionate di «autonomia della scuola» e di «autonomia scolastica». Curvatura semantica sostanziale involontariamente aiutata anche dalla precisazione contenuta nel Dpr. 8 marzo 1999, n. 275 che recitava testualmente al comma 1: «le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia *funzionale* e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli Enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione».

«Autonomia funzionale»: era detto per dire che serviva a realizzare ciò che nel linguaggio usato in questo saggio, si è indicato come «norme generali sull'istruzione» stabilite dalle leggi della Repubblica? Non credo. In ogni caso, la burocratologia tradusse ben presto questo termine nel senso che era «funzionale» alla realizzazione delle disposizioni comunque emanate dal «superiore» Ministero. E facendo capire che era un'autonomia da interpretarsi al più al meno come quella concessa agli animali di cui non ci si fida del tutto, ma a cui si allunga anche in maniera significativa la catena o perché troppo riottosi o perché affidabili non in sé, ma per il giudizio del padrone.

La stessa burocratologia, tuttavia, tradusse in mille libretti, interventi, chiarimenti, corsi di formazione in presenza e on line ecc. questo «funzionale» anche nel senso luhmanniano del termine, cosicché fu consueta, e forse nemmeno del tutto impropria, visti molti comportamenti ministeriali successivi, l'opinione che voleva che l'autonomia fosse stata il modo astuto inventato dal Ministero per riuscire laddove la complessità sistemica non gli permetteva più di riuscire. L'«autonomia della scuola», insomma, come un modo elegante e furbo per scaricare le responsabilità e i problemi di ciò che non funziona nelle scuole sul *front-line* (docenti, dirigenti, alunni, enti locali, Regioni, famiglie) e per mantenere i meriti e le eventuali soluzioni riserva del *back office* ministeriale. Del resto, se si vanno a rileggere le polemiche seguite ad ogni pubblicazione dei dati Ocse Pisa, oppure sollevate dalla periodica pubblicazione di dati che segnalano i *drop out* e il disadattamento scolastico in genere (purtroppo, da decenni, fenomeni non solo incomprimibili, ma addirittura in lieve aumento, nonostante il crollo degli standard di apprendimento richiesti agli studenti), oppure le discussioni che accompagnano gli ormai patologici casi di bullismo, con tutti gli annessi e connessi (usi impropri dei telefonini, comportamenti irraguardosi ecc.), oppure ancora, più di recente, le lamentazioni sulla mancata valorizzazione del merito una cosa sembra costante: i docenti avrebbero bisogno di formazione sui contenuti e sui metodi dell'insegnamento perché carenti, le scuole non sarebbero competenti nell'adoperare tutti gli strumenti messi a loro disposizione per essere davvero un'esperienza formativa, i genitori e le famiglie non aiuterebbero gli sforzi educativi della scuola, i mass media distruggerebbero di sera ciò che la «scuola apparato» tesserebbe per l'intera giornata e via di questo passo; mai una volta, tuttavia, che il superiore Ministero, con tutta la sua organizzazione amministrativa, confessi di non essere lui la risorsa, ma il problema; che le persone ed i gruppi depositari dell'egemonia sulla «scuola apparato» riconoscano che tutti le gravi questioni educative prima segnalate dipendono, forse, più dal fatto che si è cercato in ogni modo di sostituire la Costituzione formale sulle «scuole» con la Costituzione materiale che abbiamo descritto che dalle irresponsabilità e dalle inadeguatezze dei singoli docenti e studenti; che gli apparenti progressisti esperti di fraseologia rivoluzionaria riconoscano che, siccome non basta che comandino loro per cambiare direzione, polso e natura dei problemi creati dalla «scuola apparato», forse è proprio nel modello della «scuola apparato» che si annida il *busillis* della qualità del sistema, non nella sostituzione più o meno ampia degli *staff* di comando.

### **La ripresa del disegno costituzionale del 1948**

Tra il 2001 e il 2005, tuttavia, l'intero quadro finora presentato, almeno sulla carta, è interessato ad un fortissimo segno di trasformazione. La crisi della «scuola» della Costituzione materiale, infatti, diventa l'occasione per giustificare il passaggio all'adozione del modello delle «scuole» della Costituzione formale.

Già nel 1932, per la verità, Carl Schmitt, uno studioso certo non immune al fascino dello statalismo, diagnosticò che «l'epoca della statualità» sarebbe ormai stata in procinto di giungere «alla fine (...)». Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del

più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato».

Non sorprende, quindi, che lo Stato nazionale così come si era affermato nei processi di unificazione degli Stati nell'ottocento e poi nelle grandi costruzioni burocratiche statuali del novecento, con il sistema scolastico in primo piano, cominci a morire, secondo Wolfgang Reinhard, tra il 1970 e il 1980. Ne avrebbe dato un'immagine anche plastica il fatto che, contro circa 200 Stati nazionali esistenti nel mondo, alla fine del secolo scorso si registrava, alla fine del secolo, l'esistenza di 1850 organismi sovrastatali e, solo nell'Ue, di oltre 130 aggregazioni regionali infrastatali.

Lo Stato pedagogo, quello che dettava la formazione della squadra e pure entrava in campo e, per sovrappiù, arbitrava anche la partita; lo Stato provvidenza, che cercava in tutti i modi di orientare ideologicamente i cittadini, ha cominciato anche senza volerlo a trasformarsi sempre più in Stato regolatore, che arbitra, ma fa entrare in campo formazioni decise da altri, che sollecita la sussidiarietà e il senso di iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali che essi costituiscono, e che in questo suo sollecitare e lasciar fare si assicura soltanto che tutti rispettino le regole stabilite, non giochino sporco, a gamba tesa, e alla fine segnino comunque in porta.

La definizione che 170 anni fa De Tocqueville dava dell'organizzazione statale inglese («un agglomerato di linee che si incrociano in ogni senso: un labirinto») è sembrata, perciò, essere tornata a svolgere un significativo ruolo di comprensione e interpretazione di quanto ha interessato non solo lo Stato moderno in quanto tale negli ultimi decenni del secolo scorso, ma anche una delle sue più importanti creazioni: il sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione.

Non è un caso, quindi, che, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il nostro Paese abbia scelto di trasformare la natura e la struttura del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione. Da un modello piramidale fondato sulle esclusive prerogative dello Stato e della sua amministrazione gerarchica si è passati ad un modello poliarchico che, per funzionare, fa interagire in maniera integrata e cooperativa quattro diversi soggetti istituzionali di potere e di responsabilità:

- a) lo Stato;
- b) le Regioni, con gli enti locali e territoriali;
- c) le istituzioni scolastiche autonome;
- d) la famiglia (e lo studente).

Non è sempre per caso, inoltre, che, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si specifichi quanto nel 1948 poteva ancora essere ritenuto implicito: in altre parole, si riconosca che il principio di sussidiarietà dovrebbe ispirare l'intero degli aspetti istituzionali,

ordinamentali e amministrativi della nostra Repubblica, «scuole» comprese. Vediamo di comprendere meglio questo fondamentale passaggio.

**Sussidiarietà verticale.** Il rinnovato art. 118, co. 1 della Costituzione dispone che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di *sussidiarietà*, differenziazione ed adeguatezza». Siamo dinanzi alla formulazione della cosiddetta sussidiarietà verticale.

Sul piano delle funzioni amministrative, la regola generale, dunque, rispetto alle abitudini, anche giuridiche, del passato, si trasforma: non sono più in via generale dello Stato, e in via residuale e concessiva dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ma al contrario sarebbero in via generale degli enti locali e del Comune in primo luogo e solo in via residua dello Stato. Solo se l'affidamento di qualche funzione amministrativa al Comune e agli altri enti locali determinasse disparità di trattamento nel godimento dei diritti sociali e civili tra i cittadini italiani, o fosse sproporzionata rispetto alla capacità dei Comuni e agli altri enti locali stessi di farvi fronte in termini di efficienza e di adeguatezza, è possibile attribuirla allo Stato.

I Comuni, da questo punto di vista, tornano, dunque, ad assumere quel ruolo protagonista nella vita dei cittadini che avevano sempre avuto nella storia del nostro Paese, salvo che nella stagione tutto sommato recente (poco più di 120 anni, con la sua acme durante il Fascismo) nella quale la maggior parte delle loro tradizionali competenze amministrative furono assorbite dallo Stato e dalle sue strutture burocratico-amministrative.

Questa scelta sulla centralità della sussidiarietà verticale del rinnovato art. 118 è poi rafforzata da un'altra disposizione costituzionale, che riformula il vecchio art. 114, co. 1.

Secondo la versione del 1948, infatti, «la Repubblica *si riparte* in Regioni, Province e Comuni». I punti critici erano due: il soggetto della frase e il verbo (*si riparte*). Per quanto fosse escluso da altri articoli della Costituzione, il soggetto della frase poteva far pensare ad un'implicita identificazione tra Repubblica e Stato. Il (*si riparte*), per converso, autorizzava la lettura che Regioni, Province e Comuni potessero essere solo «parti» dello Stato, e magari in condizione a lui subordinata.

In questa maniera, sul piano amministrativo, si poteva interpretare, e così tra l'altro è stato spesso interpretato dalle leggi, dalla giurisprudenza e, soprattutto, dalla pratica dell'azione ministeriale, che fosse lo Stato il vero titolare delle funzioni amministrative, e che, solo grazie alla disposizione dell'art. 5 della Costituzione («nei servizi che dipendono dallo Stato» si attua «il più ampio *decentramento amministrativo*»), si potesse immaginare un trasferimento di esse sul territorio.

Dopo la riforma del 2001, però, l'art. 114 della Costituzione è riscritto in maniera tale da non poter più suscitare equivoci di questo tipo: «La Repubblica è *costituita* dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». *Costituita da*: vuol dire, da

un lato, che non è più possibile identificare Repubblica e Stato, ma che l'una sta all'altro come contenente sta a contenuto; dall'altro lato, che il contenente, la Repubblica, è tale, cioè è Repubblica italiana, se contiene, in un ordine di priorità e di importanza che non è certo casuale, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e, ovviamente, Stato.

Una sussidiarietà verticale, quindi, non solo confermata, ma esaltata e potenziata, senza più possibilità di dissimulazioni e di reticenze, come principio generale di organizzazione delle istituzioni della Repubblica, per due ragioni.

Anzitutto, perché, oltre ad attribuire le funzioni amministrative ai Comuni, allarga ulteriormente rispetto al passato, le funzioni legislative riconosciute alle Regioni (art. 117 del nuovo Titolo V). La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, per la prima volta nella storia del nostro ordinamento, distingue tra «istruzione», a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, salvo che per le «norme generali» e i «principi fondamentali» che restano alla legislazione esclusiva dello Stato e «istruzione e formazione professionale» a legislazione esclusiva regionale, salvo che per i *Lep* (livelli essenziali di prestazione), che competono in via esclusiva allo Stato.

In secondo luogo, perché chiarisce, ed è il caso che ci interessa, che l'«autonomia delle istituzioni scolastiche» non è più come semplice conseguenza di un eventuale decentramento amministrativo più o meno ottriato dallo Stato, bensì si legittima in quanto vera e propria implicazione del principio generale di sussidiarietà come organizzatore generale della vita sociale, giuridica e amministrativa della Repubblica.

Siamo, quindi, ben oltre il decentramento territoriale, pur dato, dall'art. 5 della Costituzione prima citato, come obbligatorio, allo Stato, per organizzare i compiti e i servizi che gli competono. Si recupera in maniera molto più chiara di quanto la Costituzione materiale avesse mai concesso di fare la parte iniziale dell'art. 5, co. 1 della Costituzione formale.

***Sussidiarietà orizzontale.*** Si spiega, allora, con naturalezza, anche il disposto del rinnovato art. 118, co. 4 della Costituzione dedicato alla cosiddetta sussidiarietà orizzontale che sviluppa quella verticale in un movimento armonicamente composto. Recita il comma: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *favoriscono* l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

*Favoriscono*, modo indicativo; non «possono favorire». Tanto meno si impiegano altri verbi precettivi, tipo «promuovono» o «perseguono la finalità di». Tutti modi per aggirare o attenuare la prescrittività del verbo. Invece è scritto un netto e perentorio: «favoriscono», ovvero non possono non farlo. È un loro obbligo costituzionale non derogabile.

Devono favorire, anzitutto, i soggetti singoli, le persone, i cittadini che svolgono autonomamente «attività di interesse generale»; li devono sollecitare ad affrontare in autonomia i problemi sociali e comunitari che li coinvolgono e a rendersi protagonisti della loro soluzione perché, senza questo diretto loro impegno diretto personale, non ci sarebbe intervento esterno e istituzionale che tenga, per risolverli. Guardiamo, per esempio,

all'istruzione. Si potrebbe pensare di poter incrementare il patrimonio di conoscenze, abilità e competenze delle giovani generazioni imponendo la frequenza della scuola per sempre più anni. Siamo al concetto di «obbligo scolastico» reso dalla burocratologia politica prima ricordata così consueto da essere diventato un luogo comune del pensiero e dell'azione. In realtà, lo sappiamo tutti, non basta obbligare chiunque ad andare a scuola perché impari e si educi. E nemmeno far accompagnare ogni renitente, la mattina, dai carabinieri per essere sicuri che non ci siano bigiature di massa. O aumentare il deterrente delle punizioni di chi non studia per invogliare a studiare. Per essere motivati all'apprendimento e per usare le conoscenze e le abilità insegnate dalla scuola come se fossero davvero il carburante delle competenze personali serve sempre la libertà e soprattutto la responsabilità di ciascuno. Nessuno impara se non vuole, infatti. E nessuno è motivato se le motivazioni fossero soltanto esterne: c'è sempre bisogno che queste trovino un senso interno. Tanto vale, allora, questo suggerisce il principio di sussidiarietà orizzontale, partire da queste consapevolezza e non presentare più la scuola come un «obbligo» che le persone devono deglutire anche contro la propria volontà, come l'olio di ricino. Meglio insistere nel presentare la scuola come un «diritto» fondamentale al pieno sviluppo della persona, a cui la Repubblica deve offrire il massimo delle occasioni possibili di esercizio, pena il venir meno dei suoi *doveri* civili e sociali nei confronti dei cittadini. Allo stesso tempo, meglio insistere nel presentare la scuola anche come quell'esperienza che non può rivelarsi quel *diritto che è* se non è concepita anche come un *dovere che ciascuno ha la responsabilità personale di testimoniare*, e ciò per concorrere al «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2).

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono favorire, in secondo luogo, sempre avendo di vista la soluzione di problemi di interesse generale (e l'educazione, l'istruzione e la formazione lo sono alla doppia potenza, come si è dimostrato da Adamo Smith in avanti), l'iniziativa diretta non solo delle singole persone, ma anche delle «formazioni sociali» nelle quali ogni persona svolge la propria personalità (art. 2, co. 1 della Costituzione). Questo per la semplice ragione che la persona umana di cui parla la Costituzione non è riducibile all'individuo hobbesiano, atomo desocializzato originario, che vede il proprio vicino come il massimo rischio per sé, e quindi da combattere, ma è per definizione una sostanza razionale relazionale, un grumo di ragione e volontà, cioè, che non esiste come identità se non in relazione con altre identità altrettanto razionali e volontarie. A partire dai genitori, per allargarsi poi alla ricca schiera della fenomenologia sociale: il gruppo volontario e cooperativo, la comunità ecclesiale, gli amici di scuola e così via. Per questo non si può pensare che possano essere soltanto lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni a pretendere di esaurire i servizi per l'educazione, l'istruzione e la formazione. È necessario il coinvolgimento attivo, nei modi opportuni, anche di tutte le altre «formazioni sociali» esistenti, senza rivendicazione di monopoli di nessun genere da parte di nessuno. Semmai l'unico programma in questo senso efficace e possibile è quello dell'integrazione e del coordinamento dei compiti e degli sforzi.

Bastano questi pochi accenni, dunque, per accorgersi del carattere innovativo dell'affermazione costituzionale del principio di sussidiarietà e per comprendere come la sua

ancora iniziale concretizzazione nel campo della scuola e dell'educazione possa sradicare in via definitiva ogni propensione a naturalizzare l'organizzazione del sistema educativo di istruzione e formazione sul modello statale-central-ministerialista che domina da oltre un secolo e mezzo nel nostro paese. Si tratta, al contrario, di recuperare a questo punto fino in fondo lo spirito e la lettera della Costituzione formale e di attribuire alla Repubblica, allo Stato e alle «scuole» i rispettivi compiti previsti dal testo costituzionale.

«*Norme generali*» e «*livelli essenziali di prestazione*». Nel marzo 2001, ormai a scioglimento annunciato delle Camere per fine legislatura, dopo la doppia lettura di rito, con soli quattro voti di maggioranza, la maggioranza di centro sinistra della XIV legislatura, approvò la riforma del Titolo V della Costituzione. Non interessa, qui, richiamare i motivi, purtroppo alcuni neanche molto nobili, con cui si motivò e molti votarono questo testo. C'erano di mezzo soprattutto alleanze politiche sperate con la Lega Nord, decisiva, del resto, dopo ben tre cambi di governo, per qualsiasi maggioranza da costruire nella allora imminente XV legislatura. Il risultato, al di là delle questioni politiche che poi presero una direzione inversa a quella sperata da chi aveva voluto questa riforma, era, comunque, una norma costituzionale che, in tema di sistema educativo di istruzione e di formazione, non lasciava più adito ad alcun dubbio interpretativo: la Repubblica doveva recuperare il dettato della Costituzione formale del 1948 ed interrompere l'inerzia della Costituzione materiale; proprio a questo scopo, si introducevano alcune precisazioni ed aggiunte molto significative al testo del 1948. In particolare, il rinnovato Titolo V, come abbiamo peraltro già in parte visto:

a) distingue con nettezza la Repubblica dallo Stato, confermando le differenziazioni che abbiamo esplicitato nelle pagine precedenti;

b) introduce il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale come organizzatore fondamentale della vita istituzionale e ordinamentale dell'intera Repubblica ;

c) affida allo Stato il compito di dettare «le norme generali sull'istruzione» (che, tradotto dal giuridichese, significa: l'art. 33 della Costituzione assegnava questo compito di governo del sistema solo alla Repubblica, cioè al Parlamento; ora, anche tenendo conto della particolare storia della presenza dello Stato nel campo scolastico, il Titolo V, all'art. 117, abilita lo Stato ad emanare «norme generali sull'istruzione», in altri termini ammette che il Ministero possa essere delegato dal Parlamento ad emanare «norme generali» per governare il sistema educativo nazionale);

d) mantiene in capo allo Stato il compito di determinare le modalità della verifica e dei controlli sulla funzionalità del sistema e sugli apprendimenti degli allievi;

e) assegna la gestione e l'organizzazione (regolamentare) del sistema di istruzione sul territorio alla legislazione *concorrente* delle Regioni (articolo 117, co. 3), le quali, quindi, decidono su questi importanti aspetti solo in base ai «principi generali» stabiliti dallo Stato;

e) esclude dalla gestione e dall'organizzazione del sistema di istruzione a legislazione concorrente con le Regioni quei compiti di gestione e organizzazione che rientrano, invece,

nell'«autonomia delle istituzioni scolastiche»; fra l'altro, avendo molto valorizzato il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, sembra invitare le Regioni a riconoscere nella maniera più compiuta ed ampia possibile l'autonomia delle istituzioni scolastiche, ovvero a riconoscere di competenze delle scuole quegli aspetti gestionali e organizzativi che solo chi è vicino allo studente che compie il percorso formativo è in grado di assumere e dettare in maniera educativamente proficua;

f) riformula alla luce delle nuove esigenze della società della conoscenza ed amplia alla luce delle trasformazioni del sistema produttivo italiano il vecchio concetto di «istruzione artigiana e professionale» regionale e parla significativamente di «*istruzione e formazione professionale*» che lascia a legislazione esclusiva regionale per i rapporti più stretti che la Regione può e deve instaurare, in questo campo, con i territori e con le realtà produttive e professionali; il che vuol dire che, in tempi più o meno rapidi, avrebbe dovuto essere in tutto e per tutto regionale, accanto all'attuale formazione professionale regionale ex legge 845/78 (che interessa il 5,5% degli studenti oltre i 15 anni), anche l'attuale istruzione professionale statale (che coinvolge il 20% degli studenti a partire dai 14 anni) e quella parte di istruzione tecnica statale (36% sul totale degli studenti dai 14 ai 19 anni) che rilascia diplomi ad alta terminalità professionale (circa il 50% degli istituti tecnici esistenti);

g) per converso, al punto m del nuovo art. 117, ribadisce che, siccome per tutti i campi che riguardano il soddisfacimento dei «diritti civili e sociali» devono essere «garantiti su tutto il territorio nazionale... i livelli essenziali delle prestazioni», lo Stato mantiene la legislazione esclusiva sulla determinazione di questi Lep che tutte le Regioni del Paese devono rispettare non solo per legiferare sull'argomento «istruzione e formazione professionale» senza dubbio appartenente al novero dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini, ma anche per erogare concretamente tale servizio.

A giugno-luglio 2001, dopo le lezioni politiche del maggio che videro l'affermazione elettorale del centro destra, era, tuttavia, pendente il referendum confermativo su questa legge costituzionale. Il referendum era stato richiesto per motivazioni diverse sia da chi aveva approvato la riforma (il centro sinistra, per confermarla con la sanzione del voto popolare), sia da chi si era opposto (il centro destra, per invitare il popolo italiano a respingerla). A giugno-luglio 2001, quindi, il nuovo Titolo V non era ancora efficace. Il referendum confermativo poteva avere un esito diverso da quello poi di fatto manifestato il 7 ottobre 2001 (solo 34% di votanti, con il 64,2% dei votanti favorevoli alla conferma della legge e il 35,8% contrari; ma consultazione comunque valida perché nei referendum confermativi, a differenza di quelli abrogativi, non vale il quorum del 50% più uno degli aventi diritto al voto). Non si era, insomma, affatto certi della promulgazione di ciò che sarebbe diventata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel giugno del 2001, tuttavia, il Ministro Moratti costituì il Gruppo Ristretto di Lavoro (Grl) incaricato di elaborare nel più breve tempo possibile e in ogni caso non oltre novembre, un'ipotesi di riforma complessiva del sistema educativo di istruzione e di formazione del Paese. Il presidente designato (chi scrive), prima di accettare, chiese al Ministro se l'ipotesi

di riforma richiesta dovesse o non dovesse considerare come vincoli progettuali le disposizioni e le chiarificazioni rispetto al quadro costituzionale del 1948 inserite nel novellato Titolo V, in quel momento non ancora efficace proprio perché non ancora confermato dalla consultazione popolare. Il Ministro chiese due settimane di tempo per la risposta. Evidentemente doveva sentire gli alleati di governo per decidere su una questione che avrebbe avuto conseguenze molto rilevanti sul piano istituzionale e ordinamentale, nonché sui costumi 'scolastici' tradizionali. Il 15 luglio il Ministro confermò al presidente del Grl l'intenzione del governo di assumere il testo costituzionale del Titolo V non ancora confermato dal voto popolare come il quadro vincolante all'interno del quale elaborare l'ipotesi di riforma complessiva del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione. Chiese anzi che si potesse prevedere un ruolo specifico delle Regioni, piccolo magari, ma reale, non solo nei campi a loro riservati dal rinnovato art. 117 della Costituzione (l'istruzione a legislazione concorrente salvo che per le «norme generali» e l'istruzione e la formazione professionale a legislazione esclusiva, salvo che per i Lep), ma anche nella determinazione delle «norme generali» relative ai piani di studio delle scuole del sistema di istruzione che erano a legislazione esclusiva dello Stato. Con questi orientamenti, il 18 luglio 2001, il Ministro Moratti firmò il decreto costitutivo del Gruppo Ristretto di Lavoro (Grl) sul riordino dei cicli scolastici.

Non importa, qui, ricostruire le vicende che, dalle proposte di riforma avanzate dal Grl in occasione degli Stati generali sulla scuola del 19-20 dicembre 2001, portarono, dopo ampie e per lo più aspre e pregiudiziali discussioni politiche, sociali e sindacali, alla emanazione della Legge 28 marzo 2003, n.53, «Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale» (sono comunque disponibili due miei testi, elencati in bibliografia).

Importa, al contrario, sottolineare come, pur con tutte le perfettibilità che un provvedimento di questa natura portava con sé sia per il modo politicamente conflittuale con cui era giunto a maturazione sia per i contenuti, per la prima volta dal 1948, la Repubblica delegava lo Stato ad emanare una legge coerente con lo spirito della Costituzione formale.

Per la prima volta nella storia della Repubblica, dunque, si riaffermava il linguaggio costituzionale formale che non aveva mai parlato, dal 1948 in avanti, di «obbligo scolastico», quasi che il cittadino fosse un suddito obbligato ad una specie di corvée, ma sempre semmai, per ciascuno, di «obbligo di istruzione», cioè di «obbligo giuridico e morale di istruirsi e di educarsi» e, per la Repubblica, di «obbligo giuridico e politico di predisporre tutte le occasioni possibili perché questo fondamentale diritto del cittadino fosse realmente soddisfatto». Rende, quindi, più coerente alla lettera e allo spirito della Costituzione parlare di «diritto dovere all'istruzione e alla formazione» (nel caso della legge n. 53/03 fino a 18 anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica professionale) piuttosto che di «obbligo scolastico».

Sempre per la prima volta nella storia della Repubblica, inoltre, se lo si fosse voluto e si fosse perseguito l'impegno come una strategia davvero costituzionale, lo Stato poteva decidere di

ritirarsi progressivamente dai compiti tradizionali di gestione del sistema educativo di istruzione di cui si era storicamente appropriato per assumere come prioritari e prospettici quelli, invece, di governo e di controllo. Di governo e di controllo non solo per le scuole del sistema di istruzione, ma anche, attraverso la verifica dei Lep, certamente da condurre in maniera integrata con le Regioni, per le scuole del sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Esplicitare la funzione di governo, voleva dire, secondo la normativa approvata tra la legge delega del 2003 e i decreti legislativi delegati del 2005, abbandonare i chilometri e chilometri di leggi, decreti legislativi, decreti ministeriali, testi unici, risposte a quesiti, circolari, decreti dirigenziali, interpretazioni del provveditore agli studi e quant'altro oggi affligge la legislazione scolastica, per sostituirli *soltanto* con le «norme generali sull'istruzione» (per la legge n. 53/03, applicabili alle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di I grado e ai licei per il secondo ciclo) e *soltanto* con i Lep per l'istruzione e formazione professionale secondaria e superiore (per la legge n. 53/03 e per i suoi decreti attuativi, applicabili ai corsi di istruzione e formazione professionale regionali di durata variabile).

Scuole dell'istruzione liceale con norme generali a legislazione esclusiva statale, inoltre, e scuole dell'istruzione e formazione a legislazione esclusiva regionale, ma con Lep a legislazione esclusiva statale, tra loro programmaticamente di pari dignità educativa e culturale, perciò tra loro anche interconnettibili, con passaggi tra un percorso e l'altro «garantiti e assicurati» con i Larsa (Laboratori territoriali per l'approfondimento, il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti). Lo scopo dichiarato era costituire, nei confronti della persona dello studente, un unico sistema educativo, senza più le ancora attuali, ma ormai intollerabili ed obsolete, gerarchizzazioni esistenti tra licei (di serie A), istituti tecnici (percepiti di serie B), istituti professionali (considerati di serie C) e formazione professionale regionale destinata ai falliti delle prime tre categorie.

Interlocutori diretti con la legge statale composta da norme generali e da Lep dovevano poi essere «le scuole», ciascuna istituzione autonoma, chiamate, perciò, alla libertà di lavorare tenendo conto del quadro normativo statale e regionale e chiamate alla responsabilità di rendicontare poi le proprie scelte e i propri risultati di apprendimento ai servizi nazionali statali e sussidiari (locali, territoriali) di verifica e controllo (la legge n. 53/03 con il decreto legislativo n. 286, del 19 novembre 2004, aveva, per esempio, istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, statale, ma indipendente dal Ministero dell'Istruzione).

Finalmente, con questo quadro scaturito dal combinato disposto Titolo V della Costituzione e legge n. 53/03, lo spazio giuridico e organizzativo per un'autonomia delle scuole non più soltanto ottriata e nemmeno soltanto funzionale. Non più ottriata perché non proveniva più da una qualche più o meno generosa concessione dei poteri dello Stato, ma dalla stessa natura di ogni stabilimento di istruzione che intendesse contribuire ad educare le persone in quanto «formazione sociale» della Repubblica. Non più soltanto autonomia funzionale, inoltre, come era ancora nelle legge n. 59/97 e nel Dpr. 275/99, perché ogni istituzione scolastica non

doveva più pensarsi come mero strumento di realizzazione di traguardi stabiliti, magari con pretese totalizzanti, dallo Stato, ma semmai doveva pensare a questo suo profilo strumentale come ad una, importante, ma non unica, tra le funzioni educative che le erano riconosciute dalla Costituzione. Tra i doveri di ogni istituzione scolastica, infatti, non esisteva soltanto quello di concretizzare le norme generali sull'istruzione nel caso che fosse una scuola con corsi liceali e i Lep, insieme alle disposizioni regionali per l'istruzione e formazione professionale, nel caso in cui fosse una scuola con corsi di istruzione e formazione professionale: questo poteva costituire il nucleo sociale della sua natura istituzionale. Accanto a questo, o meglio dentro e oltre questo, però, ogni scuola doveva avere gli spazi costituzionalmente garantiti (e la legge n. 53/03, con i relativi decreti attuativi, li prevedeva sotto forma di ore aggiuntive pagate dallo Stato ma a disposizione delle scuole, parti opzionali e facoltative dei piani di studio che si aggiungevano alla parte obbligatoria stabilita nelle «norme generali», possibilità di stipulare contratti esterni con esperti e consulenti per determinate attività di formazione ecc.) per esprimere una propria, creativa identità educativa, culturale e professionale. E ciò, instaurando un rapporto sistematico non solo con il singolo studente (per procedere alla personalizzazione dei piani di studio), ma anche con la «formazione sociale» famiglia e con tutte le altre «formazioni sociali» della Repubblica alla fine decisive, in un territorio, per promuovere risultati educativi di qualità (per procedere al piano dell'offerta formativa).

***Il nuovo paradigma professionale.*** Nel contesto dell'impianto istituzionale e ordinamentale disegnato dal combinato disposto rinnovato Titolo V della Costituzione e legge n. 53/03 con relativi decreti attuativi, la scuola e l'insegnante ideali, dunque, assumevano un profilo molto diverso da quello operante all'interno dell'idealtipo statalista e central-ministerialista che si era consolidato nella tradizione della Costituzione materiale. Si può dire che si dovesse improntare ai seguenti principi.

a) Il primo è il riconoscimento pedagogico e deontologico della centralità senza condizioni della persona umana e del suo pieno ed autonomo sviluppo. Scuola e docenti, in altri termini, che dimostrino quanto il fine della scuola e del docente non sia insegnare le discipline in sé e per sé, né preparare il 'capitale umano' che serve all'economia o trasmettere alle nuove generazioni le regole di comportamento individuale e sociale, i valori etici, i criteri di giudizio logico ed estetico, i contenuti più o meno essenziali che lo Stato, a nome della collettività, ha selezionato nell'intero della cultura e posto a fondamento della cultura nazionale. E così via. Ma scuola e docenti che dimostrino quanto il loro fine sia piuttosto «la crescita e la valorizzazione della persona umana» (art. 1 comma 1 della legge delega n. 53/03), della persona di ogni allievo, adoperando come mezzi i contenuti delle discipline, le abilità necessarie per svolgere un lavoro, le richieste dell'economia, le regole di comportamento individuale e sociale, i valori etici, i criteri di giudizio logici ed estetici che lo Stato reputa degni di essere trasmessi.

Significa, cioè, che la scuola e i docenti sono tenuti ad impiegare questi mezzi se, quando e nella misura in cui maturano al meglio possibile la competenza di ciascuno allievo nel pensare, nel sentire, nel giudicare, nel fare, nel muoversi, nel gustare, nel relazionarsi con gli

altri, nel chiedere e nel dare rispetto, nel cooperare, nel costruire, nel fare il bene e nell'evitare il male, nel concretizzare i valori della libertà, della giustizia e dell'uguaglianza, nel porsi le domande sul senso della propria e dell'altrui vita nel mondo.

Se li usassero, infatti, se, quando e nella misura in cui non incrementano questa competenza personale, ma, per varie ragioni che compete loro appurare, la comprimono o la lasciano al punto di partenza, si potrebbe ancora dire che la scuola e i docenti riconoscono il primato pedagogico e deontologico della persona dello studente e della necessità del suo pieno ed autonomo sviluppo? Si potrebbe ancora parlare di scuola se l'insegnamento dei docenti non suscitasse, a scuola, l'apprendimento negli studenti, se i comportamenti e i valori testimoniati e proposti dagli adulti non fossero poi consapevolmente e liberamente assunti dai minori, se il 'capitale umano' richiesto dall'economia non fosse anche quello che non solo rispetta ma avvalorata l'identità, la vocazione, la natura di ciascuno ecc.?

Una scuola e docenti che non si assumessero professionalmente la responsabilità di questi fini e dei mezzi per promuoverli potrebbero essere utili per creare occupazione, per contribuire all'ordine pubblico (visto che otto milioni di minori senza una struttura pubblica educativa come la scuola creerebbero senza dubbio qualche problema), per costituire un apparato ideologico dello Stato o un apparato riproduttivo degli equilibri sociali, ma sicuramente non servirebbero per educare al massimo livello possibile ogni minore.

Che non si possa educare al meglio nessuno senza porsi il problema di quali contenuti disciplinari, quali abilità per lo svolgimento di un lavoro, quali comportamenti e valori socialmente condivisi ecc. insegnare a ciascuno è, per la verità, un truismo. Lo è non da non da meno, tuttavia, anche la circostanza per cui ci si interroga su questi problemi e ci si assume la responsabilità di svolgerli solo se e perché promuovono la miglior educazione possibile di chi si ha dinanzi e aspetta la nostra cura educativa.

b) Il secondo principio che, in un impianto istituzionale e ordinamentale sussidiario, la scuola e l'insegnante ideali sono chiamati a realizzare nella propria azione professionale è, perciò, uno sviluppo del precedente: quello della libertà e della responsabilità personali. Potrebbero essere due principi separati, ma essendo l'uno il recto e l'altro il verso della stessa moneta, pare opportuno tenerli sempre uniti.

Libertà perché, in un sistema sussidiario, non solo ogni cittadino dovrebbe essere posto nelle condizioni di eleggere, senza handicap preventivi «di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3, comma 1 della Costituzione), un'istituzione statale o non statale come luogo della propria educazione attraverso il servizio dell'istruzione e della formazione, ma anche ogni docente dovrebbe essere posto nelle condizioni di usufruire della medesima prerogativa. Se la scuola e il docente non sono funzionari dello Spirito (maiuscolo) dello Stato, infatti, è ragionevole ipotizzare che lo spirito (minuscolo) di ogni processo educativo che si svolge in un'istituzione scolastica statale o non statale, il suo senso, la sua causa e il suo fine, non possano che configurarsi attraverso le reciproche scelte di libertà degli attori coinvolti, in un percorso cooperativo volontario, basato sulla fiducia. Insegnare, del resto, in una scuola con colleghi di cui non si condividono i fini

dell'educazione e con i quali non si è disposti a collaborare ha senso, in una impostazione sussidiaria, solo se si sceglie questa condizione e la si ritiene la più adatta al proprio modo di vedere l'educazione e di costruire la convivenza civile. Il che vuol dire ammettere la stessa cosa per gli allievi e i genitori, e quindi ampliare gli spazi di libertà per tutti.

Non si tratta di favoleggiare su una libertà astratta, esente da vincoli, grazie alla quale ciascuno farebbe ciò che vuole, magari erigendo il desiderio individuale a misura della propria libertà. Una libertà di questo genere non esiste, o, se esiste, non è libertà ma appunto obbedienza servile al desiderio o, peggio, all'impulso. Si tratta semplicemente di porre i diversi attori del processo educativo, ciascuno per il proprio stato e per le proprie funzioni, nelle condizioni di esercitare quanto più possibile *scelte*, e non di eseguire semplicemente ordini o ripetere abitudini, all'interno dei vincoli posti, per un verso, dalle «norme generali sull'istruzione» in nome e per conto del bene comune e, per l'altro verso, dal principio del massimo sviluppo possibile di ogni persona.

In altre parole, proprio perché non esiste un'unica strada per raggiungere gli stessi traguardi, di assicurare a ciascun attore ampi margini di flessibilità a tutti i livelli, da quello istituzionale (per esempio, consentire a docenti, allievi e famiglie di poter scegliere tra istituzioni statali e non statali) a quello ordinamentale (per esempio, non pretendere che docenti, allievi e famiglie non abbiano la possibilità di determinare se non in tutto almeno in buona parte il piano degli studi, fornendoglielo uguale e obbligatorio per tutti in qualsiasi zona geografica, condizione sociale e preparazione personale si trovino<sup>1</sup>), da quello culturale (per esempio, imporre più o meno surrettiziamente una 'cultura' unica, un solo modo di vedere le cose e di dare senso alla vita, alla storia, al mondo ecc.) a quello didattico (per esempio, obbligare a metodi, strumenti e strategie di insegnamento e di valutazione dell'insegnamento che siano considerati validi in assoluto o per contingenza di moda).

Ogni gesto di libertà, tuttavia, per poco o tanto che sia, implica sempre il corrispettivo pedaggio della responsabilità: il rispondere nel bene e nel male non solo delle conseguenze prevedibili e intenzionali delle scelte compiute all'interno dei vincoli dati, ma anche di quelle imprevedibili e non intenzionali, almeno nel senso che ci si deve far deontologicamente carico di affrontarle con lo stesso spirito di cooperazione e di fiducia che accompagna ogni decisione volontaria circa, ad esempio, il lavorare in un gruppo e l'aderire alla proposta educativa di un'istituzione.

Responsabilità, dunque, di rispettare i patti stipulati e di 'pagare le penali' previste nel caso di una loro risoluzione parziale o totale. Responsabilità di trovare le soluzioni professionali più affidabili per la gestione di un processo educativo che metta davvero sempre al centro il

---

<sup>1</sup> Per esempio, in Svezia, Finlandia, Canada e Inghilterra, tanto per citare qualche esempio, non esistono orari di lezione annuali, distribuiti per disciplina. Le scuole sono tenute a garantire i risultati di apprendimento al termine dei periodi didattici: è assolutamente indifferente che gli studenti arrivino ai livelli attesi in un certo numero di ore piuttosto che in un altro, o che lo facciano con percorsi di apprendimento formali o informali, o con un'organizzazione della didattica di un tipo piuttosto che di un altro. Queste scelte in quei Paesi competono esclusivamente alle scuole, alle famiglie e alle autorità locali.

massimo apprendimento e la massima maturazione possibile dell'allievo, senza cercare alibi per il disimpegno o lo scarico di responsabilità nella rigidità amministrativa o organizzativa che proprio nell'impianto sussidiario si può rendere flessibile. Responsabilità di rendicontare (*accountability*) le proprie scelte e di rivederle quando non soddisfano i diversi *stakeholders* sociali, istituzionali e funzionali di riferimento. Responsabilità di cooperare e non di defezionare alla prima difficoltà, di aggiornarsi, di confrontarsi a livello nazionale e internazionale per ricercare le soluzioni che hanno dimostrato di dare risultati comparativamente migliori ecc.

c) Il terzo principio che qualifica la scuola e l'insegnante ideali, in un impianto istituzionale e ordinamentale sussidiario, è quello della progettualità.

Per adoperare il linguaggio classico, la scuola e il docente di un sistema scolastico statalista e centralista sono soprattutto chiamati ad esercitare razionalità tecnica (*téchne*). Gli scopi, i contenuti e i valori da insegnare ai ragazzi sono, infatti, predefiniti, al centro, dallo Stato. Addirittura, lo Stato può giungere a stabilire a priori, in maniera deduttiva e con valore normativo, senza il preventivo coinvolgimento sistematico dei docenti, in maniera induttiva e con valore orientativo, gli standard di accettabilità di questi diversi apprendimenti che ogni allievo deve acquisire. E poiché la scuola e l'insegnante ideali, in questo sistema, sono chi condivide queste scelte compiute al centro possibilmente senza problematizzarle, ma assumendole come un dato non modificabile, loro specifico compito diventa, allora, trovare gli espedienti tecnici utili per trasferire tutto questo *a priori* stabilito dallo Stato nella mente e nella personalità degli studenti che sono loro affidati, grazie all'insegnamento. E, alla fine, verificare se e quanto si è riusciti nell'impresa, per trovare le correzioni che consentono di sperare di far meglio la prossima volta, cambiando magari modalità e tempi del percorso. Un atteggiamento complessivo, dunque, da piano tecnico esecutivo, non alieno, come si intuisce, anche dai rischi del plagio.

Molto diverso, invece, il compito e l'atteggiamento della scuola e del docente in un sistema di istruzione sussidiario. Per adoperare sempre il linguaggio classico, essi sono chiamati non solo ad esercitare la razionalità tecnica (ineliminabile in ogni operazione di insegnamento), quanto e soprattutto a dar contemporaneamente prova di razionalità pratica (di *phrónesis*). In altri termini, di libertà e responsabilità non solo nell'impiego dei mezzi, ma anche nell'identificazione dei fini.

Lo Stato, nell'impianto sussidiario, ha senza dubbio il dovere di identificare gli scopi, i contenuti e i valori che una comunità nazionale reputa importanti per la propria identità e per il proprio sviluppo, e che non vorrebbe, perciò, far mancare nella formazione di ogni cittadino. Tali scopi, contenuti e valori, tuttavia, sono solo mediamente rivolti al singolo allievo. Sono e restano, infatti, «norme generali sull'istruzione», non sono «norme specifiche, idiografiche, valide per le singole persone che apprendono».

Presuppongono, invece, lo spazio di libertà e di responsabilità professionali della scuola e del docente. Sono, infatti, la scuola e i docenti che, all'interno delle «norme generali sull'istruzione», devono agire in maniera tale da farle incontrare con i casi singoli e

trasformarle in apprendimenti e competenze personali degli allievi. Esse, quindi, anche quando sono formulate come obiettivi di apprendimento, non sono ciò che i singoli ragazzi devono sapere, magari definito al centro fino al livello degli standard di accettabilità, per cui chi non li acquisisce deve, se si è seri, essere punito, ma sono soltanto indicazioni appunto generali date alla scuola e al docente affinché essi organizzino l'attività di insegnamento, avendo di mira gli obiettivi di apprendimento in questione. Ciò significa che la scuola e i docenti hanno il dovere di «mediare, interpretare, ordinare, distribuire ed organizzare» gli obiettivi di apprendimento stabiliti dallo Stato in maniera tale di renderli «obiettivi formativi», cioè personalizzati, adatti, dotati di senso, motivanti per ciascun allievo e, perciò, anche da lui, a sua volta, liberamente e responsabilmente assunti come traguardi del proprio, personale apprendimento (dalle *Indicazioni nazionali* allegate ai dlgs. n. 59/94 e n. 226/05).

Ovvio che in questa operazione la scuola e i docenti non possono fare a meno del coinvolgimento diretto e protagonista degli studenti. Sono la loro esperienza, il livello delle competenze, delle conoscenze e delle abilità che già possiedono, le relazioni che intrattengono, i problemi che hanno, i compiti che intendono eseguire e i progetti che li motivano a fornire ai docenti e alla scuola l'occasione per «mediare, interpretare, ordinare, distribuire ed organizzare» gli obiettivi di apprendimenti stabiliti dallo Stato e per individuare, in questo modo, gli obiettivi formativi e le conseguenti unità di apprendimento. Se, infatti, la scuola e i docenti dovessero considerare gli obiettivi di apprendimento stabiliti dallo Stato come un *a priori* da trasferire tal quali nella testa e nel comportamento dei ragazzi, come si potrebbe, in questo caso, tutelare sia la libertà e la responsabilità professionali della scuola e dei docenti, sia quelle di apprendimento degli allievi? E poi quando mai ciò che è generale funziona anche per ciò che è particolare?

Naturalmente, poiché l'insegnamento e l'apprendimento non sono esperienze mistiche e, in quanto tali, ineffabili, ma per forza di cose sociali, e quindi pubbliche, rendicontabili, è ragionevole che lo Stato possa porre come «norma generale sull'istruzione» alcuni vincoli per monitorare questa operazione progettuale attraverso la quale scuola e docenti trasformano gli obiettivi di apprendimento da lui dettati astrattamente uguali per tutti in obiettivi formativi personalizzati, validi per ciascuno.

Il primo è che la scuola e i docenti devono formulare gli obiettivi formativi personalizzati, prevedendo anche gli standard di apprendimento attesi per gli studenti, e poi documentare, a conclusione del percorso di insegnamento, fino a che punto tali standard sono stati raggiunti.

Il secondo è che non basta questa verifica del processo di insegnamento e di apprendimento interno alla scuola e al rapporto docenti/allievi. Per evitare il pericolo dell'autoreferenzialità dell'insegnamento, lo Stato istituisce un organismo esterno (nel nostro ordinamento attuale è l'Invalsi) incaricato di procedere ad una valutazione sia del sistema organizzativo di ogni istituzione scolastica, sia una valutazione degli apprendimenti degli alunni.

Il terzo riguarda l'intreccio che deve intercorrere tra i due vincoli precedenti. Se l'organismo esterno, infatti, procedesse alla predisposizione degli indici di valutazione sia del sistema organizzativo di ogni istituzione scolastica, sia degli apprendimenti degli alunni,

prescindendo da una ricognizione reale e in situazione di come i due aspetti sono stati trattati nella autovalutazione interna di istituto e dei docenti, non solo ci potremmo trovare dinanzi a due strade parallele, quella esterna e quella interna, che non si incontrano e non interloquiscono mai criticamente fra loro, ma si riproporrebbe di fatto un'infrazione alla logica sussidiaria, con l'organismo di valutazione esterna che, di fatto, imporrebbe in modo illuministico e, alla fine, autoritario alla scuola e ai docenti solo i propri criteri di valutazione del sistema e degli apprendimenti.

A differenza della logica di lavoro tipica dell'impianto statalista, quindi, la scuola e i docenti, nell'impianto sussidiario, non devono soltanto essere sovrani nella scelta dei mezzi necessari per insegnare agli allievi gli scopi, i contenuti e i valori (i fini) stabiliti dallo Stato: professionalità come esercizio della razionalità tecnica. Essi, in modi e forme differenti, devono anche apprezzare e scegliere i fini dell'insegnamento, e ciò proprio perché non esiste una coincidenza tra le «norme generali sull'istruzione» pure espresse in termini di obiettivi di apprendimento e gli obiettivi formativi completi dei relativi standard che costituiscono gli autentici fini dell'insegnamento reale che si svolge in situazione.

In altri termini, il docente è chiamato ad interrogarsi sui fini del suo insegnamento, a chiedersi se gli scopi, i contenuti, i valori identificati nelle «norme generali sull'istruzione» non solo li può proporre nel modo con cui sono formulati agli allievi, ma anche se mai possono per loro essere per loro significativi. Nel qual caso, ha la responsabilità di provvedere di conseguenza.

### **Le palinodie di un processo e le nostalgie dello statalismo.**

Ebbene, con la legge finanziaria del 2007, legge che, per la prima volta in 60 anni di storia parlamentare, nemmeno le Commissioni Bilancio di Camera e Senato ebbero l'opportunità di esaminare nel suo intero testo, perché confluita in un emendamento finale al Senato di 1365 commi e 593 tabelle che nessun parlamentare, purtroppo, salvo chi le aveva predisposte, fu messo nella condizione di leggere a causa dei tempi contingentati e del voto di fiducia, furono disposte, nelle pieghe di alcuni articoli, modificazioni importanti e sostanziali delle «norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale», votate dal Parlamento nella XIV legislatura, dopo il prolungato dibattito prima ricordato.

In particolare, con questo articolo inserito nella finanziaria 2007, si rifiutava la sfida di costruire, in sinergia con le Regioni, un sistema dell'istruzione liceale e un sistema dell'istruzione e formazione professionale che fossero di pari dignità educativa e culturale e che fossero, grazie anche a questo, tra loro interconnessi in un unico sistema educativo, al fine di assicurare e favorire i passaggi degli studenti tra un sistema e l'altro. In questa direzione, lo stesso articolo della finanziaria 2007 disponeva due scelte complementari che poi il ministro Fioroni ha cominciato a concretizzare.

La prima scelta reintegrava la permanenza di un sistema di istruzione statale composto dall'istruzione liceale prevista dalle norme Moratti, salvo che per i licei tecnologici ed economici che ritornavano invece ad essere l'attuale istruzione tecnica e l'attuale istruzione professionale statali. In pratica confermava l'impianto sistemico che il nostro paese ereditò dal Fascismo e del centralismo scolastico degli anni cinquanta, con la gerarchizzazione delle tre filiere formative (licei, tecnici e professionali).

La seconda scelta, rispetto sempre alle norme Moratti, e in maniera coerente con la prima, si procedeva al depotenziamento del sistema dell'istruzione e formazione professionale affidato dalla Costituzione alle Regioni, il quale veniva depressurizzato per tre ragioni.

Anzitutto, perché il rafforzamento del sistema di istruzione statale con licei, istituti tecnici e istituti professionali rendeva oggettivamente residuale e certo non più di pari dignità educativa e culturale quello dell'istruzione e formazione professionale delle Regioni. Tanto più che, con provvedimento successivo, si procedeva anche all'ulteriore statalizzazione dell'istruzione e formazione professionale superiore, sottraendola di fatto alla sovranità regionale e alla sua naturale continuità con il sistema dell'istruzione e formazione professionale secondaria.

In secondo luogo, perché, proprio la mancanza della pari dignità tra i due sistemi, quello dell'istruzione statale e quello dell'istruzione e formazione professionale regionale, avrebbe reso praticamente impossibile l'interconnessione paritaria tra gli stessi: semmai si poteva a questo punto solo parlare di subordinazione servile del secondo, quello regionale, al primo, quello statale.

Infine, perché, a conferma di quanto appena detto, si disponeva la legittimità dell'assolvimento di parte del diritto dovere di istruzione e formazione fino a 18 anni previsto dalla legge Moratti, e segnatamente quello dai 14 ai 16 anni, solo ed esclusivamente sotto la forma di obbligo di istruzione presso il sistema statale composto da licei, istituti tecnici e istituti professionali (salvo che per una fase transitoria che ammetteva sperimentalmente la possibilità di frequentare ancora i corsi di istruzione e formazione professionale triennali istituiti dalle Regioni nel contesto della normativa Moratti).

In compenso, infine, mentre a parole si continuava a celebrare in ogni occasione il valore e la centralità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si introducevano provvedimenti che la limitavano di fatto anche fortemente e che, in ogni caso, la riducevano ad esecuzione di regole stabilite dalla «superiore» funzione tecnica e politica del centro (si penso solo al modo con cui si è affrontata la questione dei debiti).

Come a dire, insomma, che il cammino per una vera autonomia delle scuole in un sistema di istruzione e di formazione da Costituzione formale è, in Italia, ancora tutto da scrivere. Vedremo che cosa accadrà su questo tema nella XVI legislatura appena iniziata: si continuerà la XV o si recupereranno le linee di fondo della XIV?

## **Bibliografia per la giustificazione analitica dei giudizi espressi:**

G. Bertagna, *Cultura e pedagogia per la scuola di tutti*, La Scuola, Brescia 1992; Id., *La riforma necessaria. La riforma della secondaria a settant'anni dalla riforma Gentile*, La Scuola, Brescia 1994; Id. (con G. Chiosso e A. Pajno), *L'autonomia delle scuole. Problemi e prospettive*, La Scuola, Brescia 1997; Id. (con S. Govi e M. Pavone), *Pof. Autonomia delle scuole e offerta formativa*, La Scuola, Brescia 2001; Id., *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una prospettiva pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004; Id., *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; Id. (ed.), *Scienze della persona: perché*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; Id., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008; Id. (ed.), *Dalla scuola all'università. Orientamento in ingresso e dispositivo di ammissione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008; Id., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» di Fioroni*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli 2009; Id., *La scuola come bene comune. La prospettiva istituzionale*, in Aa.Vv., *La scuola come bene comune: è ancora possibile?*, La Scuola, Brescia 2009.