

## **Appunto per il documento in tema di istruzione (in vista della riunione del 19/2)**

(Carlo Marzuoli)

1. Per quanto possibile, credo che il documento in versione finale dovrebbe essere molto schematico, destinato a indicare i punti ritenuti prioritari. In via di riepilogo di precedenti contributi, metterei in evidenza i seguenti aspetti.

2. *Innanzitutto, specie dinanzi alla pressione delle polemiche politiche, bisognerebbe dire con chiarezza che, almeno in punto di istruzione, il nuovo Titolo V è un prezioso strumento per ricostruire un'eguaglianza che è inesistente da tempo.*

Il sistema nazionale dell'istruzione si è caratterizzato nell'ultimo trentennio per la compresenza di dati e di tendenze giuridico-istituzionali contraddittorie. L'effetto si è via via specificato e concretizzato in una situazione, da tempo generalizzata e consolidata, in cui ogni componente ha vissuto e vive, a seconda delle diverse realtà, in una costante condizione di eccesso: poca o troppa libertà di insegnamento, poca o troppa autonomia scolastica, poco o troppo indirizzo e controllo dei pubblici poteri, poco o troppo "autonomismo" nella distribuzione delle funzioni fra i poteri pubblici, poca o troppa garanzia dei diritti degli utenti (genitori e studenti); poca o troppa presenza del privato nell'ambito del sistema, ecc. Un non-sistema dunque, che si è oggettivamente risolto in un assetto istituzionale facilmente influenzato e influenzabile dalle logiche (legittime, ma) corporative o particolaristiche proprie di ogni protagonista (gli insegnanti, gli apparati ministeriali, i genitori, ecc.). Con un'ulteriore implicazione "finale": la creazione di una situazione di reale profonda diseguaglianza della qualità della prestazione di istruzione offerta ai cittadini.

La necessità (giuridica) di dare attuazione al nuovo Titolo V appare un'occasione da non perdere per cercare di dare una coerenza al sistema e per ricostruire un contesto in cui vi sia un minimo di effettiva condizione di eguaglianza.

3. *Il servizio pubblico dell'istruzione e il ruolo dei privati.*

Se l'esigenza di fondo è la ricostruzione di una condizione di eguaglianza, bisogna ripartire dal significato da attribuire all'istruzione pubblica: senza di questo, ogni intervento non potrà che risultare ispirato a visioni e propositi fatalmente parziali e alimenterà il riprodursi di un non-sistema.

Come noto, il punto da sempre in discussione riguarda il delicato problema del rapporto dei diritti dei vari protagonisti: docenti, discenti, genitori.

Il modo che tuttora appare più efficace per garantire il diritto di libertà di ogni cittadino in una situazione in cui il contenuto del diritto di uno può assumere contenuti antitetici a quelli del diritto dell'altro (una determinato orientamento ideologico anziché un altro) non può che essere un mezzo istituzionale senza altra insegna diversa dalla Costituzione della Repubblica, dunque una posizione di neutralità, in cui ciascuno possa almeno in parte riconoscersi (o quanto meno possa sentirsi non escluso). Il congegno è davvero semplice: se riduciamo al minimo gli elementi fondanti l'appartenenza, potremo avere una comunità più vasta. Non è questa, d'altra parte, la prima e più autentica manifestazione di solidarietà?

La neutralità del sistema dell'istruzione, peraltro, non impedisce la presenza del privato, vieta solo la presenza di un privato con una configurazione non compatibile con quel valore. Un privato che abbia una conformazione corrispondente all'esigenza del sistema pubblico dell'istruzione (ad

esempio perché assicura garanzie di stato giuridico del docente e in particolare di reclutamento imparziale, pubblico e concorsuale, pari a quelle previste per il docente pubblico) può essere un elemento non solo pienamente ammissibile, ma anche utile per la modernizzazione e lo sviluppo del sistema. A questo scopo, però, la legge sulla parità n. 62/2000 non è adatta, contiene una disciplina che deve essere profondamente rivista.

*4. Il protagonista è il docente, con la libertà di insegnamento, la quale è garanzia della neutralità dell'istruzione pubblica e dunque mezzo di tutela della libertà del cittadino.*

In un'attività come quella dell'istruzione il protagonista è il docente, non solo perché è l'erogatore della prestazione (con la sua scienza, la sua cultura, la sua sensibilità, la sua passione, la sua capacità tecnico-professionale) e colui che concretizza il rapporto con gli allievi, ma anche perché è l'unica figura in grado di assicurare la neutralità del sistema. Infatti, la sola tecnica allo scopo utilizzabile e dalla Costituzione utilizzata è la libertà di insegnamento, allo stesso modo (in definitiva) di come la libertà del giudice è garanzia della indipendenza della giurisdizione.

Il tema della libertà di insegnamento è oggi ancor più importante di ieri. Per almeno tre ragioni: perché costituisce elemento più di altri capace di garantire l'uniformità del sistema di istruzione su tutto il territorio nazionale; perché è la condizione essenziale per verificare la possibilità di immettere eventuali privati nel sistema dell'istruzione pubblica; perché è l'unico modo per far intendere alla persona "reale" dell'istruzione, cioè ai docenti, che i cittadini della Repubblica avvertono l'importanza della loro funzione e che dunque la legge del Parlamento (e dunque appunto la Repubblica) se ne prende carico.

La questione deve essere riconsiderata soprattutto in riferimento agli aspetti seguenti.

In primo luogo viene in rilievo lo stato giuridico del docente. Naturalmente, come anticipato, si dovrà intervenire con legge: se è vero che la problematica della libertà della funzione docente è il cuore "costituzionale" del sistema dell'istruzione, essa non può che essere disciplinata con legge.

Non è più rinviabile l'esigenza della creazione di organismi giuridici che costituiscano luogo di identificazione e di garanzia della professione docente, che è, al tempo stesso, garanzia della neutralità del sistema dell'istruzione. Vi si dovrà provvedere, tenendo conto dell'attuale assetto istituzionale, su almeno due livelli, statale e regionale.

Altro punto riguarda la figura docente. La giustificazione di una particolare condizione giuridica di libertà è collegata alla specificità della funzione e alla qualità tecnica dei suoi addetti. D'altra parte, la qualità tecnica degli addetti, è, a sua volta, il rimedio migliore per evitare una degenerazione della libertà di insegnamento e per contenere sostanzialmente l'aspetto ideologico che vi è connesso, anche se in misure assai differenti, a seconda delle discipline oggetto di insegnamento. Dinanzi al grande numero di addetti da impiegare, si dovrà perciò verificare la congruità di un'articolazione della funzione docente in più livelli.

Infine, vi è il problema del datore di lavoro del docente. L'equazione fra datore di lavoro e Stato mai ha obbedito a necessità logiche assolute; nell'esperienza è stata fattore di disfunzione; oggi non corrisponde ai dati introdotti dal nuovo Titolo V. Occorre provvedere ad una regionalizzazione, il che, peraltro, ferme identiche garanzie di statuto giuridico a livello nazionale, è evenienza per un verso totalmente rispettosa di quelle esigenze di libertà di cui si è subito sopra detto e per un altro effettivamente innovatrice.

L'altro versante è la rideterminazione delle caratteristiche dell'istituto scolastico autonomo, ma, con questo, si passa al punto successivo.

*5. L'autonomia dell'istituto scolastico. Dalla cogestione ai diritti individuali e collettivi di partecipazione procedimentale e di controllo.*

L'autonomia dell'istituto scolastico, oggi espressamente menzionata nella Costituzione, è intesa in molteplici modi. Per ovvie ragioni, si propone un significato coerente con la libertà di

insegnamento: l'autonomia dell'istituto scolastico è la proiezione della libertà di insegnamento, con l'inserimento di un elemento in qualche modo esterno (il dirigente), in funzione di garanzia di legalità, di buona amministrazione, di responsabilità.

Su questo piano gli elementi da modificare sono dunque numerosi. A parte i ruoli rispettivamente propri dell'insegnante singolo, del collegio dei docenti, del dirigente, il problema centrale riguarda la collocazione che all'interno dell'istituto scolastico possono trovare studenti, genitori, e altri soggetti.

L'esperienza di questo quarto di secolo di partecipazione scolastica può considerarsi un fallimento, da tutti i punti di vista, a riprova di un difetto che già a suo tempo era stato segnalato. Essa è spesso servita solo a diffondere forme di deresponsabilizzazione, di strumentalizzazioni reciproche fra le varie categorie, di confusione, di burocratizzazione (per il tramite della creazione, con una partecipazione elettorale bassissima, di personaggi "formalmente investiti", ma privi di qualsiasi effettiva rappresentatività) degli stessi rapporti intercorrenti fra i genitori e fra gli studenti, che invece dovrebbero correre sempre e solo sul filo della libertà-parità.

Occorre dunque eliminare le attuali forme di cogestione (partecipazioni al consiglio di circolo e di istituto, ecc.) e, invece, potenziare forme e diritti di trasparenza, di conoscibilità, di consultazione, fino al punto di creare un insieme di "garanti" pubblici a disposizione di qualsiasi cittadino (genitore o non) per rimediare ai casi di "mala amministrazione" nei confronti degli istituti. .

Rimane da verificare la possibilità di un apposito organo, a base assai ristretta, con il semplice compito di operare verifiche sulla correttezza della gestione.

#### *6. L'attuazione dei principi di autonomia dei pubblici poteri come mezzo per impedire l'autoreferenzialità del sistema scolastico. Il finanziamento.*

Parlare dell'istruzione a cominciare dal lato dei pubblici poteri significa affrontare l'altro aspetto dell'istruzione, in un certo senso antagonista, ma essenziale, rispetto a quello fin qui considerato: non più la dimensione della libertà, ma la dimensione dei doveri e degli obblighi. E oggi, insieme all'esigenza di garantire, nel nuovo contesto, la libertà del docente e l'autonomia delle scuole, vi è quella, non di minore importanza, di garantire un raccordo istituzionale congruo e corretto fra le sedi politiche e le sedi tecniche, senza di che non è immaginabile la ricostituzione di condizioni minime di eguaglianza fra i cittadini della Repubblica.

Fino ad oggi, come dimostra l'esperienza, un assetto giuridico capace di impedire un'accentuata autoreferenzialità del sistema dell'istruzione è mancato. Le esistenti forme di partecipazione organica, in quanto fondate su base corporativa, hanno finito per rinsaldare la divaricazione fra andamento del sistema dell'istruzione e bisogni pubblici; e del medesimo genere è stata la conseguenza dell'inserimento (o del riferimento) delle scuole e del loro personale docente, almeno fino a ieri, in una struttura ministeriale statale.

La fisionomia e la consistenza della presenza pubblica regionale e locale sembrano dunque essere l'unica strada che rimane: non mi pare che ci siano alternative, è il caso di provare.

I pubblici poteri (a partire dallo stato), in quanto espressione ai vari livelli, della sovranità popolare, definiscono gli obiettivi del sistema e alcuni aspetti determinanti in ordine alle "cose" da insegnare, fissano parte delle condizioni di organizzazione affinché il servizio possa corrispondere ai bisogni sociali, provvedono alla gestione del sistema e al suo finanziamento.

Il primo punto è tanto centrale quanto complesso. In questa sede si può essere solo estremamente sommari. Le linee generali di qualità e quantità dell'istruzione non possono che essere definite dal potere politico, pur dopo aver acquisito tutti i necessari pareri di ordine tecnico. Non è certo pensabile che possano essere (solo) i tecnici, o gli stessi utenti, a stabilire quelle caratteristiche. La libertà di insegnamento e l'autonomia scolastica potranno invece avere pieno svolgimento all'interno della cornice definita dal potere politico.

Non è facile stabilire fin dove può spingersi il potere politico. Qui e ora, peraltro, è sufficiente segnalare che una volta definito l'ambito spettante alla politica, in esso ambito potrà intervenire non

solo lo stato ma anche la regione, nei limiti consentiti dal rispetto di quelle condizioni di uniformità che dovranno essere imposte dalle norme generali sull'istruzione.

Il finanziamento abbisogna di poche parole. Le varie possibili forme di finanziamento (buono-scuola o altro) debbono comunque essere tali da non contrastare i caratteri di fondo del sistema dell'istruzione pubblica e non possono essere utilizzate per trasformare la relazione fra utente e servizio in una relazione di tipo privatistico (un "affare loro"). Invero, l'erogazione del servizio di istruzione corrisponde a un interesse proprio di ogni cittadini della Repubblica perché concorre a definire l'insieme degli strumenti giuridico-istituzionali a garanzia della sua libertà.

### *7. Le attuali opportunità. .*

Il nuovo Titolo V offre grandi opportunità per affrontare in modo nuovo gli antichi problemi.

Le "norme generali sull'istruzione" possono essere la sede per affrontare: le questioni concernenti la libertà di insegnamento e gli aspetti di statuto giuridico del docente che vi sono particolarmente connessi; l'autonomia degli istituti scolastici sotto il profilo tecnico specifico (non quella di ordine amministrativo-gestionale); le condizioni di ammissione delle scuole private ed i relativi controlli; i processi di definizione degli obiettivi e delle condizioni generali caratterizzanti il servizio; una qualche misura di influenza regionale, come segno della molteplicità delle sedi politiche a cui il servizio deve rispondere; i diritti di partecipazione procedimentale e di controllo di genitori e studenti; la figura di un garante.

I livelli essenziali potranno invece garantire l'uniformità sotto il profilo degli aspetti quantitativi dell'organizzazione del servizio.

La nuova dimensione dei poteri e delle funzioni di competenza di regioni e di enti locali consente di costruire un raccordo effettivamente efficace fra le istituzioni politiche e le scuole in cui ciascuno possa svolgere il suo ruolo, nonché di rivedere i rapporti fra istruzione e istruzione e formazione professionale.