



L'attuazione della riforma costituzionale: l'istruzione (appunti)

Di C. Marzuoli - 30 aprile 2002

1 - Nota introduttiva. - 2. Istruzione pubblica e attività dei privati; istruzione pubblica e diritto allo studio - 2.1. Il servizio di istruzione pubblica - 2.2. Il "privato" nel servizio di istruzione pubblica (un esercente un pubblico servizio, in posizione di autonomia) - 2.3. L'istruzione puramente privata - 2.4. L'istruzione privata con privilegio (l'istruzione paritaria) - 2.5. L'illegittimità della legge n. 62/2000 - 2.6. Istruzione pubblica e diritto allo studio (il secondo non può cambiare i connotati della prima) - 3. Il servizio di istruzione pubblica: alcuni temi di particolare importanza - 3.1. Nota introduttiva - 3.2. L'attività di insegnamento e la libertà di insegnamento (il centro di tutto) - 3.3. Le scuole. L'autonomia tecnica (un bisogno di chiarezza) - 3.4. L'indirizzo (Stato e Regioni) - 3.5. L'organizzazione del servizio (Regioni) - 3.6. Figure professionali e personale - 3.7. La partecipazione di genitori e studenti (indispensabile, purché esterna) - 3.8. Valutazione e controllo (un ritardo grave e un degrado progressivo) - 4. La formazione e l'istruzione professionale (cenno).

1 - Nota introduttiva.

Il nuovo Titolo V costringe a ritornare sull'istruzione. E' l'occasione per (tentare di) consolidare, attualizzare ed estendere i valori della Costituzione attraverso un'operazione che tenga conto delle novità intervenute e delle esperienze maturate. Naturalmente, molte (se non tutte) le questioni a cui si accenna sono complesse e hanno bisogno di discussioni, precisazioni, approfondimenti, verifiche, ecc. Ma, come è noto, prima di tutto occorre intendersi sulle premesse e sulla prospettiva.

2- Istruzione pubblica e attività dei privati; istruzione pubblica e diritto allo studio.

Il servizio di istruzione pubblica.

L'argomento non può che iniziare dal rapporto fra pubblico e privato, anche in conseguenza della legge sulla parità n.62/2000 e delle nuove norme costituzionali, dove si parla di "sussidiarietà" (orizzontale) (art.118). Al riguardo occorre uno schema chiaro e netto, quale che ne sia il contenuto.

Il servizio di istruzione pubblica:

a) è obbligatorio: la Repubblica deve metterlo a disposizione dei cittadini, con risorse pubbliche (in grandissima parte);

b) è caratterizzato da una prestazione di tipo tecnico, l'insegnamento, peraltro connotata da una essenziale prerogativa giuridica di libertà: la libertà di insegnamento; l'unico modo per garantire rigorosamente l'istruzione pubblica, cioè un'istruzione che per sua natura deve essere ideologicamente "aperta" o "neutra", è la libertà di insegnamento; dunque un'istruzione pubblica vi può essere solo dove vi è libertà di insegnamento. In direzione inversa, l'istruzione pubblica, a sua volta, è indispensabile per assicurare l'esistenza di un ambito in cui si può realmente concretizzare la libertà di insegnamento. Infatti, il committente (cioè la Repubblica) non ha una propria ideologia (salvo il pluralismo democratico) e deve operare con economicità, ma non per finalità di profitto. Dunque la libertà di insegnamento può vivere senza sottostare ai condizionamenti che, nell'ambito dei rapporti fra privati, possono essere esercitati dal committente;

c) è preordinato alla produzione di risultati di apprendimento i cui livelli sono determinati e certificati (nel rispetto delle autonomie tecniche), con valore legale ad un qualche effetto, dalla Repubblica (titoli di studio con "valore legale");

d) è attività per una parte a fruizione obbligatoria (istruzione dell'obbligo);

e) è un'attività che in parte deve poter essere fruita dal cittadino gratuitamente (diritto allo studio).

In sintesi e con altre parole: il servizio pubblico dell'istruzione, come accade in genere per i servizi pubblici (o di pubblica utilità), è volto a soddisfare dei diritti dei cittadini, ma è innanzitutto volto a perseguire un separato e autonomo interesse intestato alla collettività (produzione di certi risultati di apprendimento o comunque partecipazione ad una certa esperienza: obbligo scolastico). La relazione fra istruzione e cittadini utenti mai può esaurirsi in una sorta di rapporto di tipo esclusivamente privatistico e dunque è assolutamente impossibile presumere che il soddisfacimento dell'utente (nell'e sue legittime, ma soggettive istanze) coincida di per sé con il conseguimento dell'obiettivo proprio del servizio (l'utente non può assumere la veste di "cliente"). Gli obiettivi del servizio sono determinati attraverso il circuito della politica (la sovranità popolare) e delle competenze tecniche e l'organizzazione e gestione del servizio funzionano bene quando conseguono quegli obiettivi (e non altri).

Ovviamente, sono le aspettative e i bisogni dei cittadini sono di decisivo rilievo, ma in qualità di riferimenti essenziali che la collettività, per il tramite delle sue istituzioni, deve assumere per strutturare il servizio e definirne gli obiettivi. La Repubblica deve perciò prevedere ed istituire le forme e le procedure più idonee allo scopo, ma è un piano diverso rispetto al potere e alla responsabilità della Repubblica di definitiva fissazione degli obiettivi. I due aspetti non debbono essere confusi, altrimenti finiremmo per creare un meccanismo istituzionale in cui scomparirebbe quel minimo di diversità-estraneità fra cittadino e istituzione che è indispensabile per salvaguardare la democraticità delle istituzioni (i cui singoli pezzi non possono essere oggetto di appropriazione privatistica ad opera di singoli o di gruppi) e la loro efficienza (che esige distinzione di ruoli e di responsabilità).

Il "privato" nel servizio di istruzione pubblica (un esercente un pubblico servizio, in posizione di autonomia).

Il discorso sul ruolo dei privati e sulla sussidiarietà in relazione a ciò di cui fin qui si è parlato (cioè il servizio di istruzione pubblica, e non una qualsiasi attività di istruzione, su cui al numero seguente) è, in realtà, semplice.

Quel che conta è il rispetto del sistema descritto, che è pubblico per profilo "oggettivi" (regole e criteri) e non "soggettivi" (la natura pubblica o privata dei gestori del servizio): se un privato è in grado di rispettarne i caratteri, a cominciare dalla libertà di insegnamento, non vi sono pregiudiziali ragioni di principio per escluderlo.

L'art. 33, laddove parla di scuole statali non è un ostacolo insuperabile. Per due motivi. A parte ogni altro problema indotto dal Titolo V, "statale" può essere inteso (oggi) come struttura che eroga un servizio di istruzione che è pubblico in base a quanto detto sopra; inoltre, e comunque, la norma non impone che tutte le scuole dell'istruzione siano statali, bensì solamente che vi debbano essere delle scuole "statali" (molte, poche: altro ordine di questioni).

Riemerge la tradizionale figura del privato esercente un pubblico servizio (il che non è una novità: basti ricordare le vecchie scuole parificate, e altro), un esercente peraltro in posizione di autonomia (in conseguenza della natura tecnica dell'attività e della libertà di insegnamento, vedi oltre n. 3.2 e n. 3.3). La sussidiarietà, in materia, o è esercizio privato (di servizio pubblico) o non ha spazio alcuno.

L'istruzione puramente privata.

La Costituzione prevede la libertà dei privati di istituire scuole. Questa istruzione, che non consente di conseguire risultati giuridicamente analoghi a quelli del servizio di istruzione pubblica, è un fatto di libertà, economica e non economica, dei privati singoli o associati; e dunque potrà essere di tendenza, per quanto ciò possa contrastare la libertà di insegnamento: prevale la (altrettanto legittima) libertà del committente. La Repubblica se ne può occupare per salvaguardarne la pacifica coesistenza con altri interessi, come avviene per ogni attività dei privati, e la fiducia del pubblico.

Si discute sulla liceità (costituzionale) di finanziamenti pubblici. Il dato testuale (art. 33), di per sé non è preclusivo; inoltre, la Repubblica eroga sovvenzioni ad attività private di ogni genere. Almeno in via generale è da riconoscere che la Repubblica possa (con decisione discrezionale, non a titolo di obbligo) conferire misure di ausilio finanziario, purché rispetti i principi di imparzialità, proporzionalità, ecc., e purché ciò non comporti un significativo pregiudizio per l'istruzione pubblica.

L'impostazione proposta potrebbe essere un utile strumento per disporre (in via di discrezionale concessione) misure di "accoglienza" per il "diverso", misure modeste, ma forse opportune per attenuare e governare l'altrimenti automatica (e dunque cieca) applicazione dello schema "inclusione-esclusione", il che non è certo soluzione adeguata per ogni circostanza.

L'istruzione privata con privilegio (l'istruzione paritaria)

La Costituzione parla di scuole paritarie.

La parità, già da epoca precedente rispetto alla legge n. 62/2000, implica il rilascio di titoli con valore giuridico eguale a quello delle scuole statali.

Altri aspetti sono incerti. Ci si chiede se la scuola in tal senso paritaria, siccome rilascia titoli con valore legale pari a quelli della scuola "statale", debba garantire il tratto qualificante dell'istruzione pubblica, cioè la libertà di insegnamento, e se abbia diritto ad essere finanziata in una misura in qualche modo proporzionata al servizio che parrebbe essere reso in sostituzione di una scuola "statale".

La risposta potrebbe non essere troppo difficile.

Se a questa scuola paritaria è imposto l'obbligo di corrispondere a tutti i requisiti del sistema di istruzione pubblica, e dunque, ad esempio, di rinunciare a un'istruzione ideologicamente orientata, allora questa scuola paritaria altro non è che una diversa denominazione per l'esercente un pubblico servizio. Vale perciò quanto osservato al punto precedente (n. 2.3).

Ma, secondo molti, forse non a torto, la scuola paritaria di cui ora si tratta è o può essere invece una scuola di tendenza e dunque non garantisce la libertà di insegnamento. Allora, questa scuola paritaria, per quanto rilasci titoli identici a quelli della scuola "statale", sta fuori e non dentro il sistema dell'istruzione pubblica: è un'ipotesi di istruzione particolare, privilegiata, ammissibile sol perché vi è un'espressa previsione costituzionale che ha carattere di eccezione. E non si può sommare privilegio a privilegio, salvo espresse previsioni, che non vi sono: vi è pertanto un divieto di finanziamento pubblico.

2.5. L'illegittimità della legge n. 62/2000.

La legge n. 62/2000 ha il merito di aver riportato all'attenzione la necessità di una legge di disciplina del rapporto fra istruzione e scuole private. E' aspetto non di poco conto, specie se si considera che l'inadempimento è durato a lungo.

La soluzione è però da rivedere completamente, perché ammette come componente normale del servizio di istruzione pubblica una scuola di tendenza, cioè una struttura che non corrisponde ai requisiti a tal fine necessari; in particolare, non è garantita la libertà di insegnamento (su questo aspetto vedi oltre n. 3.2).

Dunque, la legge n. 62/2000 non realizza una condizione di parità ma introduce un'ulteriore condizione di privilegio.

2. 6. Istruzione pubblica e diritto allo studio (il secondo non può cambiare i connotati della prima)

La Costituzione prevede misure per assicurare il diritto allo studio. Il tema comprende cose diversissime: dai libri di testo al buono-scuola.

Fra le tante possibilità interpretative un punto è sicuro. La Costituzione prima identifica e caratterizza il sistema dell'istruzione (pubblica) e poi prevede il diritto allo studio. Dunque, il diritto allo studio non può comunque essere specificato in modo tale da pregiudicare il sistema dell'istruzione pubblica quale autonomamente determinato dalle altre norme. Conseguenze: il buono-scuola, se produce un risultato consistente nel finanziamento della scuola privata paritaria, non è ammissibile.

3. Il servizio di istruzione pubblica: alcuni temi di particolare importanza.

Nota introduttiva.

Chiarito il rapporto pubblico privato si può passare ad alcune delle questioni di maggior rilievo che riguardano il sistema del servizio dell'istruzione pubblica.

L'attività di insegnamento e la libertà di insegnamento (il centro di tutto).

Sono il cuore del sistema. L'insegnamento è un'attività tecnica, ma più di altre sensibile a profili di tipo "ideologico" che possono entrare in conflitto con il pensare e il sentire ideologico degli utenti del servizio. La componente "ideologica" non deve tuttavia essere enfatizzata; è importantissima, ma residuale. L'insegnamento è in primo luogo un'attività tecnica, come è confermato dal fatto che l'aspetto ideologico influisce in misure assai diverse (fino al poco o al quasi niente) a seconda delle discipline insegnate.

Dunque: l'insegnamento è un'attività libera pienamente, ma entro confini determinati (di oggetto, di obiettivi, di standard di quantità e di qualità).

La garanzia della libertà di insegnamento coinvolge piani differenti.

Innanzitutto occorre una disciplina identica su tutto il territorio nazionale, da formulare in via di revisione delle norme esistenti, riguardante qualsiasi struttura (pubblica, privata, statale o altro) che venga ammessa ad operare nell'ambito del servizio dell'istruzione pubblica; il punto investe la necessità di riconsiderare in termini specifici il rapporto con l'area su cui interviene la contrattazione sindacale. Tutto questo è ben possibile, o in base all'art. 117, c. 2, lettera n (norme generali sull'istruzione) o in base all'art. 117, c. 3 (legislazione concorrente).

La definizione legislativa della libertà deve precisarne i limiti e soprattutto deve adeguare

l'assetto delle scuole in modo conforme alla tutela di detta libertà (vedi sotto, a proposito delle scuole, n. 3.3).

C) Un'attribuzione di una posizione di libertà, quanto meno nel contesto di un'attività pubblica, che deve perseguire interessi altrui (della collettività), esige una particolare capacità tecnica in colui che ne diviene titolare. Gli insegnanti addetti all'istruzione non universitaria sono sette/ottocentomila; non è immaginabile (il che vale per ogni categoria, a cominciare dai professori universitari) che la quantità non comporti un abbassamento del livello medio. Di conseguenza, per avere un livello medio il più alto possibile è indispensabile la identificazione di almeno una fascia in cui possano essere inseriti i migliori, i quali possano perciò costituire elemento di identificazione dell'intera categoria e di trascinamento verso l'alto di tutti gli altri. E' il caso di ribadire che questo è richiesto dai caratteri essenziali del servizio di istruzione pubblica ed è proposto per meglio garantire la libertà di insegnamento (e non contro).

Per valorizzare l'importanza della categoria e per promuoverne la capacità tecniche e le connesse responsabilità, si dovrebbe costituire un apposito organo, espressione della categoria, con il compito fondamentale di contribuire a definire i contenuti della funzione docente e i diritti e di doveri del professionista che ne è titolare.

La libertà di insegnamento significa stabilità; la stabilità esige un rapporto a tempo

indeterminato ed una giusta causa per la sua cessazione e significa anche determinazione di garanzie per i trasferimenti. In particolare, è da escludere qualsiasi cessazione del rapporto dovuta a profili di tendenza: la tendenza, nel sistema dell'istruzione pubblica, non può avere alcuno spazio.

F) La libertà di insegnamento esige procedure pubbliche, imparziali e trasparenti per il reclutamento; il sistema di reclutamento non può che essere identico per chiunque aspiri ad insegnare nell'ambito del servizio di istruzione pubblica (indipendentemente dalla natura delle scuole). Si tratta di mettere a punto sistemi semplici, ma adeguati, senza dover rinunciare all'efficienza, efficacia, ecc. ecc. in nome dell'imparzialità o viceversa, anche perché spesso rinunciare ad una significa, in realtà, rinunciare a tutto: un reclutamento non imparziale viola un tratto fondante la qualità dell'istruzione pubblica e dunque necessariamente produce un risultato inaccettabile (e uno spreco, ecc.).

G) La libertà di insegnamento è meglio assicurabile nei confronti di un datore di lavoro costituito da un'organizzazione ampia e di vaste dimensioni. Dunque, se è venuto il momento di "de-statalizzare" il personale docente dell'istruzione pubblica, il punto di approdo sembra dover essere il livello regionale, ferme le garanzie in precedenza indicate.

Le scuole. L'autonomia tecnica (un bisogno di chiarezza).

Per scuole sono da intendere le strutture che provvedono ad organizzare gli insegnamenti in un insieme coordinato e finalizzato e che provvedono altresì all'erogazione dell'attività di insegnamento.

Come detto, e salvo la complessità e gli approfondimenti necessari, le scuole sono

pubbliche e in parte possono essere private. L'importante è che corrispondano a determinati requisiti.

Potrebbero dunque essere definite delle modalità per un'introduzione sperimentale di scuole private. A questo riguardo già si è notato che la legge n. 62/2000 non serve e che anzi deve essere interamente riconsiderata.

Altro punto urgente, specie alla luce dell'autonomia di cui parla il nuovo art. 117, c. 3, è

l'identità delle istituzioni scolastiche "statali". Al di là delle etichette, queste istituzioni, oggi più di ieri (per effetto delle normative su una non sufficientemente definita autonomia), con la loro struttura corporativa (insegnanti, genitori, studenti) appaiono sempre più autoreferenziali e sempre più inadatte a garantire quella neutralità che deve essere propria e interna ad ogni scuola, specie in un quadro in cui si moltiplicano i collegamenti con il pluralismo delle istituzioni politico-amministrative.

I progetti di cui si discute in Parlamento non rappresentano alcuna utile novità ed esprimono tutti una medesima non condivisibile prospettiva. Occorre intervenire secondo queste direttrici:

l'autonomia non può che essere un'autonomia tecnica; l'istruzione è un insieme di attività tecniche da esercitare in condizione di libertà (di insegnamento). La scuola è l'organizzazione che riunisce e

coordina l'erogazione degli insegnamenti. E' impensabile che non possa avere al riguardo una posizione di autonomia entro dei punti minimi essenziali determinati dal potere politico. Ma, appunto, questa autonomia è un'autonomia tecnica (e non l'autonomia di una presunta comunità scolastica) e dunque un'autonomia che altro non è se non il frutto del concorso dell'autonomia e della libertà degli insegnanti;

precisazione del ruolo del dirigente scolastico;

collegamenti, mediante procedure (pareri obbligatori, proposte, conferenze) e mediante

strumenti consensuali (accordi, intese, ecc.), con le istituzioni politiche territoriali e con tutti i protagonisti della vita sociale presenti nel territorio, sia per ciò che concerne la rilevazione dei bisogni sociali che l'organizzazione del servizio;

esclusione di qualsiasi forma di cogestione con le categorie degli utenti: genitori e studenti (ma vedi oltre n. 3.7).

La fisionomia essenziale dell'istituzione scolastica è un elemento essenziale dell'istruzione pubblica e dunque la sua configurazione spetta al legislatore nazionale, in sede di norme generali sull'istruzione e in parte in sede di principi generali per la legislazione regionale concorrente.

3.4. L'indirizzo (Stato e Regioni).

Gli obiettivi del servizio di istruzione non possono che essere determinati dalla Repubblica, cioè dall'intera collettività che è chiamata, del resto, a sostenere i relativi costi. E' la Repubblica che deve decidere quali livelli di apprendimento siano utili, in base a considerazioni politiche di carattere complessivo, alle risorse disponibili, alla necessità di assicurare altre prestazioni, ecc.

Questo non significa, ovviamente, che la decisione politica sia illimitata e sovrana. Come accade ogni volta che si investono questioni particolarmente connotate sotto il profilo tecnico, si dovrà scegliere sulla base di dati e di ipotesi formulate in relazione a considerazioni tecniche. E dunque il sistema dovrà essere costruito in modo da lasciare ampio spazio alle tecniche ed ai tecnici nella definizione dei contenuti di quei livelli e nelle loro articolazioni. In particolare vengono in rilievo, a questo proposito, l'autonomia delle scuole, che dovrà essere garantita e rispettata in quanto autonomia tecnica e la libertà di insegnamento.

In base all'attuale Titolo V, il sistema dovrà essere costruito, nei limiti degli standard nazionali, in modo da consentire un qualche spazio per l'indirizzo politico regionale (in ordine ai curricula, ecc.).

Organizzazione del servizio (Regioni).

Si intende fare riferimento alla programmazione e gestione amministrativa del servizio, agli organici, alle localizzazioni delle scuole e alla loro istituzione, al reclutamento e all'amministrazione del personale, ecc.

Questi compiti sono da ricomporre in modo organico in testa alle amministrazioni regionali, entro

criteri e standard definiti a livello nazionale , per completare il percorso iniziato con la legge n. 59/1997 e con il d. lgs. n. 112/1998.

3.6. Figure professionali e personale.

Della funzione docente già si è detto (vedi sopra n. 3.2). Il personale docente può essere riorganizzato su base regionale e trasferito alle regioni, fermi restando quanto già osservato (n. 3.2) e in ogni caso la garanzia, per il personale, di passare da una ad altra regione.

La figura docente non esaurisce quanto necessario, specie in un sistema che deve avere qualche elasticità per tenere i contatti con l'evoluzione delle tecniche e con le esperienze che via via maturano. Si deve prevedere almeno la possibilità di utilizzare personale tecnico con compiti ausiliari e complementari rispetto alla funzione docente. A questo personale (tecnico ma non investito della funzione docente) potrebbero essere conferiti incarichi annuali dalle singole scuole in base alla loro autonomia.

Altra figura da mettere a fuoco nel contesto qui delineato è il dirigente scolastico (già ricordato).

Anche i profili in oggetto esigono una disciplina con legge, identica su tutto il territorio nazionale. La sede, di nuovo, è costituita dalle "norme generali sull'istruzione".

3.7. La partecipazione di genitori e studenti (indispensabile, purché esterna).

La partecipazione è essenziale, ma non deve essere interna. Occorre prevedere forme giuridiche esterne, rispetto all'istituzione scolastica, per il controllo o sociale, a cominciare da quello dei genitori e degli studenti. Tale controllo deve essere promosso e favorito, ma deve rimanere, per il buon funzionamento del sistema (democraticità ed efficienza, ecc.) un controllo - appunto - sociale , cioè affidato ad iniziative e a capacità reali (sostanziali) e non a ruoli e a conseguenti rendite di posizione puramente formali e istituzionali.

Valutazione e controllo (un ritardo grave e un degrado progressivo) .

Il servizio di istruzione è pubblico se riesce a garantire risultati minimi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Questo richiede sia la determinazione di parametri sia l'istituzione di strumenti seri e operativi di controllo, il che è anche l'indispensabile contrappeso all'autonomia delle scuole, alla regionalizzazione, alla possibilità di sperimentare l'inserimento di scuole private. Di più: il sistema di valutazione e di controllo dovrebbe essere una condizione per procedere sulla linea dell'autonomia e non viceversa (come invece finora accaduto).

Quanto ai mezzi di controllo, la necessità di predisporre organismi, criteri e congegni nuovi (vedi ad es. l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, D.Lgs. n.258/1999 e dpr n. 313/2000) non dovrebbe far ignorare che un mezzo fondamentale (con gli opportuni adattamenti) è costituito dall'esame finale sull'apprendimento degli alunni di una scuola ad opera di commissioni composte da esterni; ciò sarebbe anche utile a fini di moralità pubblica e privata contro fenomeni di commercializzazione degli esami.

Il punto è così evidente che non abbisogna di particolare illustrazione; d'altra parte non è facilmente accettabile che oggi (2002, con la telematica, con gli aerei, con i treni superveloci,e con le agenzie di viaggio, ecc.) la Repubblica non sia in grado di disegnare, governare e gestire una sessione annuale di esami composta da una pluralità di commissioni formate da esterni. Per intanto, si deve protestare per l'ulteriore addomesticamento delle commissioni che risulta da recenti previsioni (art. 22, c. 7, l. n. 448/2001).

4. La formazione e l'istruzione professionale (cenno).

Il tema deve essere appositamente considerato. In questa sede pare da sottolineare che quanto esposto corrisponde anche all'esigenza di un processo di avvicinamento fra l'istruzione e la formazione professionale (fra l'altro imposto dal nuovo assetto delle competenze regionali)