

Adalberto Wojtek Pankiewicz

LE PROSPETTIVE DELLA SCUOLA ITALIANA PER LA LIBERTA' DI EDUCAZIONE

1. Il contesto storico sociale e il problema giuridico.

La scuola dell'obbligo è un diritto che risale all'articolo 2 della Costituzione sui diritti della persona, tra cui c'è quello all'istruzione. V'è pure un altro obbligo ed è quello dello Stato di riconoscere appieno la funzione delle strutture private di interesse pubblico.

Il concetto di privato che coltiva finalità nell'interesse di tutta la collettività sta entrando ormai nella cultura giuridica, come, ad esempio, dimostra la valorizzazione, nella recente legge quadro, delle associazioni di volontariato, realtà private di cui è lampante la preziosa funzione pubblica.

Nella Costituzione si sancisce il diritto delle famiglie a individuare gli strumenti più adatti per l'educazione dei figli, il diritto a scegliere liberamente il tipo di istituto.

Considerando il contesto storico-sociale, possiamo affermare che la scuola non statale ed in particolare quella che si propone il fine di offrire un servizio pubblico, senza scopo di lucro, ha trovato piena legittimazione nella società e rappresenta una realtà notevole quantitativamente e assai apprezzata qualitativamente.

E' necessario, ora, legittimare sul piano giuridico questa realtà che la società ha di fatto legittimato. Il legislatore, infatti, è in grave ritardo rispetto al cammino percorso dalla società.

Il problema della parità scolastica, proposto come problema giuridico, è sicuramente vincolante e non può essere ideologizzato o aggirato per ragioni politiche.

E' dal 1° gennaio 1948 che la Costituzione richiede espressamente, per le scuole non statali che chiedono la parità, una legge che fissi diritti e obblighi, assicurando, contemporaneamente, piena libertà alle scuole e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

2. Il dettato costituzionale.

Il dettato costituzionale prevede l'articolazione del sistema di istruzione in scuola pubblica e in scuola privata paritaria. I principi e le norme contenute nella legislazione ordinaria, in buona parte anteriore alla Costituzione stessa, hanno una impostazione che prevede soltanto la scuola pubblica come via ordinaria e privilegiata per il raggiungimento delle finalità formative dello Stato, relegando la scuola privata in una posizione secondaria. Una legislazione che a partire quantomeno dalla legge 13 novembre 1859 n. 3759 o legge Casati, dal nome del ministro della pubblica istruzione dell'epoca, prima legge organica sulla scuola in Italia, si è costantemente caratterizzata nel senso di ridurre la scuola privata in una situazione marginale nei confronti della scuola pubblica. Tutto ciò è dipeso da fattori di carattere politico e ideologico che non sono esclusivi della storia italiana e che spesso devono essere ricondotti a fenomeni più ampi che travalicano i confini del nostro Paese e della nostra esperienza.

Nel nostro Paese, tuttora, il quasi monopolio pubblico della scuola, imposto nell'età del liberalismo e radicalizzatosi in quella del fascismo, continua ad ispirare profondamente tutta la legislazione in materia, nonostante una Costituzione che garantisce la piena libertà scolastica. Infatti, sono completamente diversi i principi che si ricavano dalle disposizioni costituzionali. Prima di tutto il principio di istituire scuole di ogni ordine e grado, sancito dall'art. 33, terzo comma, nel modo più ampio. Questo principio è connesso con alcuni altri principi costituzionali a cominciare dal dovere-diritto dei genitori di istruire ed educare i figli, contenuto nell'art. 30, primo comma, da cui deriva che i genitori hanno il diritto sia di impartire direttamente l'istruzione ai propri figli, sia di affidare costoro a docenti privati, a scuole pubbliche o a scuole private, con relativa libertà di scelta.

Si deve pure ricordare il riconoscimento costituzionale delle formazioni sociali, nella misura in cui sono funzionali, così come sancisce l'art. 2, allo

«svolgimento della personalità dell'uomo», al quale articolo possono essere ricondotte anche le scuole nascenti dall'impegno formativo di un gruppo sociale.

Abbiamo poi il principio della cosiddetta «scuola paritaria», di cui si parla al quarto comma dell'art. 33. Da esso possiamo desumere che, così come avviene in altri comparti, come ad esempio quello sanitario o quello assistenziale, anche nell'ambito scolastico il Costituente volle abbandonare il preesistente sistema monistico, a favore di un sistema dualistico. Un sistema, cioè nel quale pubblico e privato si integrano e perseguono su di un piano di parità, in una sorta di leale concorrenza, i medesimi obiettivi di formazione scolastica prefissati dallo Stato. In un sistema come questo, lo Stato non può avere la pretesa di predisporre oltre ai fini, anche i mezzi. Una volta stabiliti gli obiettivi da raggiungere, lo Stato deve preoccuparsi di garantire attraverso le proprie scuole sia l'effettiva esercitabilità, su tutto il territorio nazionale, del diritto all'istruzione riconosciuto dall'art. 34, sia la piena esercitabilità del diritto di scelta del tipo di istruzione, anch'esso costituzionalmente garantito nei termini prima citati.

Emerge, dunque dalla Costituzione, il disegno di un sistema di istruzione pubblica articolato in scuole pubbliche e scuole private paritarie, che in quanto tali assicurano ai propri alunni un trattamento scolastico in tutto e per tutto equipollente a quello assicurato nelle prime. Crediamo appaia chiaro che ciò non attiene solo all'attività didattica ed esaminatrice, e quindi al riconoscimento legale dei titoli di studio, ma anche agli oneri economici a carico degli utenti del servizio paritario. D'altra parte, se così non fosse, l'istituto della parità introdotto nel testo costituzionale nulla aggiungerebbe di nuovo, rispetto a quanto già esistente nell'ordinamento costituzionale e cioè gli istituti del riconoscimento legale, del pareggiamento e della parificazione. Ma in particolar modo l'istituto della parità costituisce il logico e necessario corollario di altri diritti costituzionalmente garantiti, quali la libertà di insegnamento, la libertà di educazione, il diritto all'istruzione.

E' evidente che al di fuori del sistema di istruzione pubblica, rimane l'insegnamento meramente privato, cioè quell'insegnamento che non intende concorrere al perseguimento degli obiettivi di formazione definiti dallo Stato e, di conseguenza, non rilascia titoli di studio con valore legale. Tale insegnamento può essere impartito in modo individuale o collettivo in scuole private, in piena libertà, ma «senza oneri per lo Stato», come afferma l'art. 33 al terzo comma. Questo limite costituzionale, sul quale tanto si è scritto e al quale ci si è appellati per non consentire l'attuazione dell'istituto della scuola paritaria, non può essere esteso anche alla scuola paritaria, se non si vuole

sconvolgere il disegno prefigurato dalla Costituzione. Ma anche su di un piano formale, rileviamo che il principio «senza oneri per lo Stato» è posto a chiusura della disposizione generale relativa alla libera istituzione di scuole da parte di enti e singoli privati (comma terzo) e non di quella che disciplina le scuole paritarie (comma quarto).

Ricordiamo, infine, un terzo principio riguardante la competenza esclusiva dello Stato di dettare «le norme generali sull'istruzione», contenuto al secondo comma dell'art. 33, e quindi di stabilire attraverso di esse le finalità che il sistema dell'istruzione pubblica intende perseguire e, inoltre, di verificare di volta in volta, attraverso gli istituti dell'esame di Stato e dell'esame di abilitazione professionale, il conseguimento da parte del singolo dei livelli di preparazione teorica e pratica, che sono stati normativamente fissati. Da questo principio, riteniamo che possa desumersi anche che nel sistema prefigurato dalla Costituzione non può essere la scuola pubblica il controllore della scuola paritaria. Dovrebbero, invece, essere entrambe soggette, su un piano di totale parità, ai poteri di vigilanza e di controllo dello Stato, che deve garantire gli interessi collettivi contenuti nella funzione pubblica dell'istruzione.

3. La scuola italiana nelle sue tre fasi di sviluppo.

Si può affermare in sintesi che nel nostro Paese si sono succedute tre fasi di sviluppo e di evoluzione della scuola.

La prima fase coincide con l'assunzione da parte dello Stato del compito di formazione e di istruzione. Essa consiste nella alfabetizzazione, cioè nella diffusione della conoscenza elementare e nella formazione di una classe dirigente capace di gestire la società e la cosa pubblica. Tale secondo aspetto è legato anche a dati formali, che consistono nell'attribuzione di valore legale ai titoli di studio da cui scaturiscono conseguenze giuridico-formali ed anche sociali.

La funzione di formazione dell'élite è, dunque, da intendersi non in senso economico-sociale, ma in senso culturale.

Questa fase si svolge fino a tempi abbastanza recenti, concretizzandosi in una spinta alla scolarizzazione di massa.

E' questa la seconda fase. Si pone a questo punto, con esigenze nuove ed elementi quantitativi completamente diversi, un nuovo problema che non è più quello della vecchia alfabetizzazione, ma quello di una formazione di base diffusa per tutti i cittadini.

Si può parlare di una vera e propria trasformazione nel Paese, che ha visto il passaggio da una situazione in cui il problema era quello della alfabetizzazione e dell'analfabetismo ad un'altra in cui si avverte un'esigenza diffusa di formazione e di cultura non più limitati a strati ristretti di cittadini.

Questa situazione determinatasi negli ultimi decenni è ora soggetta a modificarsi in quanto si ripropone in forme complessivamente nuove il problema della alfabetizzazione ad un livello notevolmente più elevato. Ciò avviene perché lo sviluppo della conoscenza condiziona l'evoluzione anche dell'economia del Paese. Nel campo tecnologico tante conoscenze si evolvono con una velocità un tempo sconosciuta. Possiamo affermare che probabilmente la scuola è di fronte a una scelta: o svolgere sia pure in modo aggiornato il ruolo della vecchia alfabetizzazione, rimandando ad altri canali il compito di diffondere il nuovo sapere, oppure assumere in qualche misura la funzione di diffusione delle nuove conoscenze.

4. Nuove esigenze nei contenuti e nelle forme organizzative.

I possibili itinerari per la scuola sono due: 1) scuola, elemento di formazione di base, non solo per le conoscenze tecniche o professionali, ma anche culturali; 2) scuola, elemento di formazione interiore, in sintonia con le esigenze della persona e con le esigenze dello sviluppo del Paese.

Scegliere uno dei due itinerari significa condizionare anche i modelli, le strutture, le articolazioni, il tipo di organizzazione che la scuola si deve dare, e in qualche modo rimettere in discussione anche il principio di valore legale dei titoli di studio, che verrebbe come minimo ad essere limitato al primo dei due itinerari.

La situazione nella quale ci troviamo deve indurci a valutare la scuola e l'insegnamento o come funzione pubblica e quindi in qualche misura funzione di pubblici apparati o come servizio pubblico, coinvolgendo evidentemente i pubblici apparati sia nell'attività di governo e di razionalizzazione del sistema, sia nell'attività di gestione e di garanzia di un livello di servizi, assicurato anche direttamente dai pubblici apparati.

Se, sia pure in grande sintesi, è questo il quadro, l'esigenza fondamentale è, comunque, quella di un raccordo migliore tra la scuola e la società, tra la scuola e l'utenza, con una maggiore flessibilità della scuola, sia nei contenuti, sia nell'organizzazione.

5. *Le libertà scolastiche.*

Al punto in cui siamo, assume aspetti nuovi anche il problema delle libertà, problema che si riferisce ai vari soggetti del sistema scolastico, vale a dire gli alunni, i genitori e gli educatori.

Gli alunni sono i protagonisti, anche se non permanenti, della scuola. Essi devono apprendere, sono i destinatari del servizio. Prima di tutto a loro, riteniamo, occorre pensare capovolgendo un po' l'orientamento delle attenzioni, specie quelle legislative, in genere orientate più sugli elementi di permanenza del sistema quali il personale, il corpo docente, che pure ha un ruolo fondamentale.

Riferendoci, dunque, agli alunni, cioè all'utenza, la prima importante esigenza è quella di rendere concreto il diritto allo studio e alla formazione, che non devono intendersi come diritto, potremmo dire, a una stagionalità di vita nella scuola, con tempi stabili di presenza nel sistema scolastico, ma è un diritto ad acquisire e utilizzare strumenti di crescita personale, di formazione culturale e professionale. E' errato considerare il diritto allo studio, come pure talvolta avviene, come diritto al soggiorno nella scuola e a quegli strumenti che assicurano questo soggiorno, senza valutare se in effetti il sistema garantisca l'acquisizione sostanziale di conoscenze e cultura per le quali la permanenza a scuola è preordinata. Allora onde evitare di entrare in una sorta di prospettiva di custodialità della scuola, considerata come luogo in cui i ragazzi fino a una certa età devono sostare per ottenere quel tanto di formazione che può essere data, dobbiamo rivolgere la massima attenzione all'efficienza del sistema scolastico.

Il diritto allo studio è da intendersi come diritto a una formazione adeguata alle capacità, alle potenzialità, alle inclinazioni della persona, funzionale, anche, alle prospettive che la persona ritiene di poter avere nella vita professionale.

L'efficienza del sistema scolastico è elemento non marginale.

Gli altri soggetti del sistema scolastico sono i genitori. Questi soggetti sono complementari nei confronti degli alunni per il loro ruolo di primi educatori, non dal punto di vista temporale, ma proprio come imputazione di responsabilità. senza bisogno di richiamare qui elementi normativi, costituzionali, civilistici o internazionali, mettiamo a fuoco alcuni punti fondamentali. La responsabilità dei genitori è esercizio di una potestà, è esercizio di atti che sono in funzione della posizione del figlio e quindi dell'alunno. E' errata l'interpretazione del potere e degli interventi dei genitori in termini di autorità.

La posizione dei genitori nel sistema scolastico non deve considerarsi una posizione di secondo piano. Va considerata ben oltre l'aspetto di utenza e si configura come autentica corresponsabilità. Infatti, tra il momento educativo familiare e il momento educativo scolastico deve sussistere una coerenza piena. Tutto ciò, naturalmente, ha delle conseguenze sul piano organizzativo al di là di esperienze già realizzate.

Infine, il terzo aspetto riguarda i soggetti educatori, parola che preferiamo a quella di docenti. L'educatore, infatti, ha la funzione di trasmettere conoscenze e cultura e può in una certa misura paragonarsi al genitore. Entrambi impegnati a favorire una crescita di potenzialità dell'alunno, secondo le sue inclinazioni.

L'alunno deve considerarsi, quindi, non un terminale dell'elaboratore, non un recettore passivo, ma un soggetto che cresce.

6. La funzione pubblica della scuola come servizio della libertà dell'alunno.

Il sistema scolastico deve garantire che questa crescita avvenga e che l'alunno possa essere in grado di camminare autonomamente, assumendosi le sue responsabilità, nel periodo seguente alla scuola, nel mondo del lavoro e non solo del lavoro, ma di ogni altra relazione in cui si troverà a vivere. Proprio in questo possiamo affermare che consiste la funzione pubblica. Possono, invece, variare i modelli degli apparati che erogano questo servizio.

Un altro aspetto importante è quello delle libertà. Esso attiene maggiormente alla sfera dei primi due soggetti: gli alunni e i genitori.

La libertà di scegliere gli indirizzi educativi è una libertà che deve consentire di scegliere un tipo d'insegnamento che non abbia un carattere impositivo, che lo trasformerebbe in un fatto non educativo, in quanto un insegnamento per essere un fatto pienamente educativo deve essere in sintonia con le inclinazioni della persona. L'educazione, l'istruzione e la crescita, in altri termini, sono un fatto di libertà che vedono come protagonista il soggetto cui deve imputarsi tale crescita.

Questa che è una libertà primaria si realizza nel sistema scolastico nella misura in cui, sia in quella che storicamente viene chiamata scuola pubblica, sia in quella che storicamente si dice la scuola privata, si garantisce una presenza incisiva da parte dei genitori che influisca sugli indirizzi educativi con piena assunzione di responsabilità e non nelle sbiadite forme nelle quali si è potuto concretizzare con i decreti delegati.

7. Prospettive e modelli.

Si pone a questo punto la questione delle prospettive e dei modelli. Per quanto riguarda la scuola pubblica si parla di riconoscimenti di maggiore autonomia delle singole istituzioni scolastiche, non solo in riferimento alla struttura burocratica. Un provvedimento di questo genere soddisferebbe un'esigenza di decentramento, ma non si potrebbe parlare ancora di assunzione di responsabilità da parte degli utenti.

L'autonomia organizzativa, come, per esempio la personalità giuridica riconosciuta a ogni istituto con un proprio bilancio riferito ai servizi che vengono assicurati, può coincidere con le esigenze di assunzione di responsabilità da parte dei protagonisti della vita scolastica. Questa autonomia dovrebbe inserirsi in una maggiore flessibilità del sistema scolastico come relativa introduzione della scuola pubblica nel mercato, acquisendo cioè una maggiore capacità di rispondere alle attese che emergono nella comunità nella quale si trova ad operare. Ciò determinerebbe ulteriori implicazioni, facendo venire in parte meno la visione un po' burocratica dell'insegnante non più chiamato a svolgere in un determinato periodo alcuni atti di insegnamento, quasi come un impiegato che svolge le sue pratiche d'ufficio, ma sollecitato a sviluppare una capacità di progettazione nell'ambito di ciascun istituto, in funzione di un servizio che può anche essere oneroso per chi lo riceve.

Come affermavamo prima, il nodo centrale è che l'autonomia degli istituti deve garantire un'assunzione di responsabilità da parte delle famiglie, del soggetto genitori nella gestione degli istituti, non in una prospettiva che vede parti e controparti, ma all'insegna della corresponsabilità. Potrebbe anche prefigurarsi, con vari meccanismi, l'utilizzo di strutture scolastiche da parte di famiglie o di enti che abbiano la volontà di assumere tale responsabilità anche nell'ambito del sistema scolastico pubblico.

8. Due percorsi per una effettiva libertà delle istituzioni scolastiche.

Occorrerebbe agire anche su un altro piano: quello che riguarda la scuola storicamente detta «privata» e non lucrativa, che, cioè, non è organizzata a guisa di impresa che deve conseguire un profitto, ma come istituzione educativa erogatrice di un servizio analogo, che si può assimilare a quello delle scuole cosiddette pubbliche.

Nel campo della scuola privata la flessibilità è maggiore. Ci sono di conseguenza possibilità di sperimentazione più vaste.

Un possibile rinnovamento della scuola privata si può scorgere lungo due percorsi che possono essere alternativi, ma che possono anche essere tra loro compatibili e realizzabili in successione.

Si può quindi prefigurare un percorso sul versante delle istituzioni che preveda l'inserimento delle istituzioni private non lucrative nel sistema scolastico pubblico, in una prospettiva di servizio pubblico e non di pubblica funzione e che, quindi, permetta da un lato una razionalizzazione complessiva del sistema e dall'altro un'effettività di esercizio e un arricchimento delle libertà degli alunni e dei genitori.

L'importanza di questo itinerario consisterebbe nell'accorciamento delle distanze tra scuola pubblica e scuola privata, stimolando nel suo modo di essere la stessa scuola pubblica.

Vediamo ora cosa può implicare questo percorso istituzionale. Certamente degli oneri con una serie di garanzie. Gli oneri riguarderebbero prima di tutto il corpo docente, magari con una possibilità di osmosi tra collocazione nella scuola pubblica di Stato e nella scuola privata con assoluta identità di qualificazione professionale, tanto più che si sono sensibilmente ridotte le distanze dei modelli di stato giuridico pubblico e privato, anzi si vedono abbastanza spesso dipendenti pubblici rivendicare un adeguamento di garanzie, anche nel sistema processuale di garanzia, ai dipendenti privati.

Altro aspetto importante è quello relativo alle spese per le strutture, sia quelle materiali propriamente dette, sia quelle per i materiali didattici.

Un ultimo aspetto potrebbe essere un certo concorso nelle spese di gestione.

Il tutto, ovviamente, dovrebbe essere inquadrato nel sistema che eroga il pubblico servizio scolastico. Si dovrebbero prevedere, perciò, una serie di controlli e garanzie proprie del governo della scuola, in modo da avere un'articolazione scolastica attribuita alla responsabilità di enti non lucrativi o di comunità di utenti con una propria qualificazione educativa, ma inserita nel sistema scolastico nazionale.

Rispetto al percorso istituzionale si può considerare un percorso secondario, che è quello delle convenzioni, che consiste in un accordo tra centri pubblici che devono erogare o sostenere un servizio scolastico e istituzioni di tendenza che lo erogano. Questo modello può funzionare, ma può anche essere motivo di continua negoziazione e patteggiamenti. Non determina quella razionalizzazione di collocazione, che possiede il modello più propriamente istituzionale.

La seconda alternativa si sviluppa sul fronte degli utenti, in un quadro di piena autonomia, controlli a parte, per la scuola privata, ed è questo percorso di utenti quello che fa perno sul sistema che è stato detto del buono-scuola, certo più flessibile del modello istituzionale, ma anche meno verificabile.

Su questo piano notiamo anche un aumento delle garanzie del diritto allo studio, senza discriminazioni e con un significato certamente più ampio di quello alimentare o della locomozione sul territorio, che ha caratterizzato agli inizi la visione del diritto allo studio.

Tutto ciò naturalmente deve essere legato a una concezione del diritto allo studio come quella cui in precedenza abbiamo fatto riferimento e, cioè, non come fatto di permanenza nel sistema scolastico, ma come fatto di possibilità educativa.

9. Un terzo provvedimento immediatamente attuabile.

Continuando a considerare gli utenti, possiamo valutare un terzo passaggio, che è probabilmente quello più facilmente attuabile e cioè quello dello strumento fiscale, che prevede vari meccanismi che assicurino una sostanziale defiscalizzazione per gli oneri sostenuti da chi frequenta le scuole di carattere privato. La detrazione fiscale si presta ad una critica e, cioè, che qualora dovesse essere configurata come detrazione dal reddito imponibile degli oneri scolastici, entro limiti da prefissare, essa finirebbe col favorire i redditi più elevati, dato che l'aliquota marginale corrispondente ai redditi più elevati, rende meno onerosa per i titolari di questi redditi la frequenza delle scuole private.

Possiamo comunque obiettare che è assai importante il principio in sé, poiché analogamente ai casi in cui è detraibile dal reddito l'assicurazione sulla vita e gli oneri passivi di mutui assunti per soddisfare alcuni bisogni considerati rilevanti, anche nel nostro caso c'è la soddisfazione di un bisogno considerato essenziale, anche se attraverso itinerari alternativi rispetto all'offerta pubblica.

Questo itinerario fiscale potrebbe essere articolato anche in modo diverso, permettendo, per esempio, anziché la detrazione dal reddito delle spese sostenute, una detrazione fiscale secca di un ammontare di imposta. Ciò, in prospettiva inversa, recherebbe vantaggio ai redditi meno elevati ed è uno strumento che può in qualche modo essere lasciato alle opzioni degli utenti.

10. *Un nuovo itinerario fondato sulla partecipazione e sul pluralismo.*

Per molto tempo ogni riflessione su questi temi si è conclusa opponendo un certo tipo di lettura della Costituzione, considerando l'espressione «senza oneri per lo Stato» come difficoltà insuperabile. Oggi stiamo vivendo una stagione di apertura culturale nella quale emerge come il problema non sia ideologico e come una legge sulla parità scolastica sia un adempimento costituzionale.

Costruire il sistema delle decisioni e della concreta attività dei servizi sociali alla persona, tra i quali il servizio scolastico-formativo è sicuramente uno di quelli essenziali, coerentemente con lo schema della partecipazione e con il principio del pluralismo non può prescindere dal riconoscimento, dalla promozione e dalla tutela di un'effettiva pluralità di forme di intervento, secondo le varie ispirazioni caratteristiche delle diverse componenti del corpo sociale, altrimenti detto sistema sarebbe incompleto e non funzionale agli obiettivi fissati dallo stesso impianto costituzionale.

E' questo un diritto fondamentale alla realizzazione al quale l'impianto dell'ordinamento non può sottrarsi.