

*La Scuola**

di Annamaria Poggi – Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell’Università di Torino

ABSTRACT: The reflections contained in this contribution are an attempt to answer at least two questions: what are the fundamental rights of the person that the school should protect? And, secondly, was the Italian school, and is it, up to the task?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quali sono i diritti fondamentali la cui tutela la Costituzione assegna alla scuola? – 3. La scuola italiana è stata all’altezza del compito? – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Le riflessioni contenute in questo contributo sono un tentativo di risposta ad almeno due domande che il titolo del ciclo di Seminari (Persona e diritti fondamentali) non può che sollecitare. Quali sono i diritti fondamentali della persona che la scuola dovrebbe tutelare? E, in secondo luogo, la scuola italiana è stata, ed è, all’altezza del compito?

Anticipando per un verso le conclusioni, il mio giudizio sulla scuola italiana, sotto questo profilo, è più complesso di quelli ampiamente negativi che frequentemente emergono da analisi

* Il contributo si colloca nell’ambito del ciclo di Seminari “Persona e diritti fondamentali”, organizzato dall’Associazione italiana dei costituzionalisti.

internazionali e nazionali¹. Ciò in quanto, i preoccupanti dati oggettivi che emergono da molte rilevazioni credo vadano analizzati con riguardo alle diverse funzioni (in primo luogo quella sociale) che la scuola, nel tempo sono state attribuite e per cui non era sufficientemente attrezzata, essendo ancora strutturata sul modello ottocentesco di formazione della classe dirigente. Il che, per la verità, è quanto è accaduto in larga parte del globo: non vi è alcun sistema scolastico nel mondo in cui alla scuola non siano stati assegnati anche obiettivi politica sociale, in primo luogo quelli connessi all'avvento della piena uguaglianza sostanziale, sotto le sue diverse sfaccettature.

Il che non significa non essere perfettamente coscienti della situazione assai critica della nostra scuola, della necessità di un suo adeguamento per rispondere alle nuove esigenze della formazione delle persone in un orizzonte vieppiù globale (non solo tecnologia, dunque, ma anche sostenibilità, responsabilità, inclusione...) della improrogabilità ulteriore della sua trasformazione organizzativa rispetto al paradigma ministeriale ottocentesco ancora imperante....e via enumerando.

2. Quali sono i diritti fondamentali la cui tutela la Costituzione assegna alla scuola?

Prima di procedere vi sono alcune precisazioni che si rendono necessarie, in relazione al profilo definitorio delle questioni.

Notoriamente l'etimologia del termine scuola rimanda ad una dimensione ben precisa e coincidente sia nel latino (*schōla*) sia nel greco (σχολ) quale tempo dedicato allo svago della mente, o all'ozio, al pensiero comunque lontano dalle attività fisiche. Sempre presente, sin dal Medioevo la dimensione educativa, sotto profili diversi: religioso, morale, militare, culturale....

Successivamente si aggiungono significati a noi più vicini,

a) quella di *luogo* ove si attende allo studio;

¹L'ultima fotografia pre-Covid scattata dall'OCSE-PISA al nostro sistema scolastico (2018) ha nuovamente restituito un'immagine di forti criticità: divari fra Nord e Sud; divari fra studenti dei licei e quelli delle altre Istituzioni scolastiche (tra i primi solo l'8% non raggiunge i livelli minimi, negli istituti professionali i risultati arrivano al 50%); tra i *low performers* si conferma la disomogeneità del dato territoriale: in matematica sono il 15% al Nord e il 30% al Sud; solo circa il 5% dei 15enni della Penisola si colloca ai livelli più elevati di preparazione (livello 5 o 6) nel test di lettura, quasi la metà rispetto alla media Ocse (9%); le differenze di rendimento in relazione allo status socio-economico sono notevoli: gli studenti avvantaggiati hanno ottenuto risultati migliori rispetto agli studenti svantaggiati di 75 punti in lettura.

b) quella di *funzione* (o *servizio*) dello Stato o dei soggetti pubblici e privati cui la Costituzione la affida.

Questi due aspetti, di *luogo* e *funzione*, scolpiti principalmente nell'art. 34, comma 1 (*La scuola è aperta a tutti*) e nell'art. 33 comma 2 (*La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali di ogni ordine e grado*) si rivelano cruciali ai nostri fini, perché attraverso di essi è possibile riannodare e ricomporre a sistema tutti i diversi fili che innervano il sistema scolastico (istruzione, formazione, libertà di insegnamento, libertà di istituire scuola non statali...) ed è, soprattutto, attraverso essi che si apprezza la frattura tra l'impalcatura dello Stato liberale e lo Stato sociale e si entra così a pieno titolo nel terreno dei diritti fondamentali.

E', infatti, solo con la Costituzione che la scuola si fa *luogo di e funzione servente* all'esercizio di diritti fondamentali.

Il che non significa che in precedenza la scuola non fosse stata al centro di profonda attenzione.

Senza andare troppo indietro nel tempo, il periodo post-unificazione fu un momento particolarmente fecondo nell'elaborazione di una cultura della scuola come pilastro di edificazione del nascente Stato unitario.

Come ricorda Asor Rosa nel volume su *La cultura nella Storia d'Italia* «i problemi reali erano molti e di singolare gravità»² e, tra di essi, il maggiore era senz'altro l'analfabetismo. Nel 1861 era del 75 per cento sull'intera popolazione nazionale. Nel 1862-63 solo l'8,9 per mille della popolazione in età fra gli 11 e i 18 anni riceveva un'istruzione post-elementare. Secondo stime ottimistiche, all'incirca nello stesso periodo, la percentuale di italiani in grado di parlare la lingua nazionale era dell'8 per mille, cioè, circa 160.000 persone su una massa di 20 milioni di individui. Quest'ultimo dato, che Asor Rosa trae dalle ricerche di De Mauro, serve all'A. per sottolineare come gli stessi sforzi del ceto intellettuale italiano si consumavano all'interno di una ristrettissima cerchia di persone.

La distanza tra i molti - privi di qualunque forma di cittadinanza sociale e politica - ed i pochissimi - inconsapevoli di averla - costituiva la più potente minaccia per il nascente Stato italiano, poiché minava alla radice la stessa possibilità di considerarsi "una" nazione.

Fu questa probabilmente la molla che spinse la classe politica dell'epoca ad intervenire e, come afferma Asor Rosa, occorre riconoscere che, «nonostante alcune gravi ristrettezze materiali e

² A. ASOR ROSA, *La cultura, Tomo secondo, Storia d'Italia, 4, Dall'Unità ad oggi*, Einaudi, Torino, 975, 839.

mentali molto fu fatto»³. Non va tuttavia dimenticato che quel molto era prevalentemente indirizzato dalla volontà della formazione dei gruppi dirigenti e, dunque, dalla consapevolezza dell'importanza del ruolo della scuola in tale direzione, e, non da ultimo, dalla volontà di mantenere il dominio della classe colta su quella incolta.

Lo testimonia limpidamente Pasquale Villari che ne *Le lettere meridionali*⁴ ammetteva l'incapacità di estirpare alla radice il brigantaggio con gli unici strumenti che sarebbero stati in grado di farlo, e cioè i sistemi preventivi, tra cui l'istruzione. Ma lo stesso A. riconosceva, con grande onestà, che, se anche fosse stato possibile, la sola emancipazione scolastica in un contesto di perdurante povertà economica avrebbe reso quella massa istruita desiderosa di una rivoluzione sociale che, in quanto conservatore, non poteva auspicare.

Tra le ristrettezze mentali cui fa cenno Asor Rosa va rammentata, come particolarmente emblematica, la vicenda della sconfitta del progetto normativo volto all'estensione dell'obbligo scolastico in cui si sommarono diversi ostacoli: il timore di emancipare eccessivamente il ceto contadino rispetto a quello dei proprietari; la necessità di affrontare prima la questione economica al Sud prima di quella culturale e, non da ultima, l'ostilità ideologica da parte di molti ad interventi così invasivi (e costosi) dello Stato rispetto alle famiglie.

Fatto sta che un disegno di legge fortemente innovatore e coraggioso fu respinto dal Parlamento il 4 febbraio 1874 a seguito, come ricorda Ricuperati «dell'alleanza tra una Sinistra che la riteneva troppo costosa, e una Destra che non la voleva perché troppo aperta»⁵.

Circostanza, questa, che non deve stupire più di tanto: tutti gli sforzi per sconfiggere l'analfabetismo si inserivano nella cornice dell'ideologia dello Stato liberale. L'interventismo statale non era contemplato in tale cornice; al più poteva trattarsi di un paternalismo finalizzato al mantenimento della pace sociale e, soprattutto, dell'assetto consolidato.

Perciò l'estensione dell'obbligo scolastico, che comunque, man mano di fatto si faceva strada, non si accompagnò ad alcuna forma di intervento pubblico mirata alla promozione sociale delle persone, sebbene fosse chiaro alle menti più illuminate, come De Sanctis che «la piaga d'Italia è la

³A. ASOR ROSA, *La cultura* cit., 841.

⁴P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878, 44-45.

⁵G. RICUPERATI, *Storia della scuola italiana. Dall'Unità ad oggi*, Editrice La Scuola, Brescia, 2015, 23.

distanza infinita che separa la classe colta dalla moltitudine, tanto che sembriamo quasi due mondi, l'uno fuori dall'altro, l'uno incompreso dall'altro»⁶.

Ma tale coscienza non era in grado di rovesciare completamente il paradigma liberista, mettendo la persona al centro dell'organizzazione statale, come poi avverrà, almeno a livello teorico, nella stagione delle Costituzioni del Novecento.

Come ha ben evidenziato Raicich «i liberali che avevano operato per la costruzione dello Stato verso la metà dell'altro secolo, un Cavour per esempio, auspicavano che ben presto sarebbe giunto il giorno in cui si sarebbe potuto sopprimere il Ministero della Pubblica istruzione semmai lasciando allo Stato un compito di incoraggiamento caso per caso»⁷.

Con l'amministrazione giolittiana le cose iniziarono a cambiare. Il ruolo dello Stato nei vari settori della vita economica e sociale divenne man mano più incidente⁸, con un indirizzo politico di promozione⁹. Era il periodo del decollo industriale e delle modificazioni sociologiche (della popolazione scolastica, delle forze del lavoro, del personale politico e della classe di governo) che si tradusse, anche sul terreno dell'istruzione, in una particolare intensità di innovazioni.

Il provvedimento di gran lunga più importante di questo periodo (ma forse in generale uno dei più rilevanti della storia “sociale” della scuola) fu la legge Daneo-Credaro del 1911, che, peraltro, incomprensibilmente viene trascurato dagli studi giuridici sull'istruzione¹⁰. Essa avocò la scuola elementare allo Stato e introdusse definitivamente obbligo e assistenza scolastica. Tra i tanti, è un commento di Bonetta che ha colto con estrema chiarezza il passaggio compiuto con quella legge: «si chiude la stagione post-risorgimentale della nostra scuola elementare, fatta di inveterati ideologismi e di percezioni parziali della multiforme realtà scolastica del nostro Paese; si pone fine

⁶ F. DE SANCTIS, *I partiti e l'educazione della nuova Italia* (a cura di Nino Cortese), Einaudi, Torino, 1970, 86

⁷ M. RAICICH, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Nistri-Lischi, Pisa, 1981, 32.

⁸ Sul sistema formativo come attivatore delle dinamiche di mobilità sociale in questo periodo v., G., ARE, *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della destra storica*, Nistri-Lisi, Pisa, 1965; C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Utet, Torino, 1971; V. ZAMAGNI, *Istruzione e sviluppo economico in Italia, 1861-1913*, in G. TONIOLO (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. 1860-1940*, Laterza, Bari, 1973, 187 ss.; G. VIGO, *SCUOLA E SVILUPPO ECONOMICO IN ITALIA NELL'OTTOCENTO*, in A. PETINO, (a cura di), *Le radici intellettuali del progresso economico moderno*, Franco Angeli, Milano, 1986, 296 ss.; J. COEN, G.FEDERICO, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁹ N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Feltrinelli, Milano, 1973, 43; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Bari, 1985, 282 ss.

¹⁰ Sull'importanza dell'azione riformatrice di Credaro v., nella recente letteratura, G. CHIOSSO, *L'educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2019 pp. 74 ss. che sintetizza in tre principali obiettivi l'azione del suo Ministero: innalzare il servizio offerto dalla scuola elementare e popolare con il passaggio delle scuole elementari dai Comuni allo Stato; il potenziamento della formazione pedagogica degli insegnanti, infine, la creazione di un canale liceale moderno, affianco al ginnasio-liceo.

a quella istruzione primaria ottocentesca e liberale affidata alle sole cure degli enti locali e all'iniziativa di pochi eroi del pionerismo culturale»¹¹.

Nel giro di poco, ha osservato De Mauro, «i provvedimenti del periodo giolittiano dettero rapidi frutti, se è vero che nel giro di due anni la percentuale degli analfabeti calò rapidamente come pure quella dei privi di un titolo elementare»¹².

L'avvento del fascismo azzerò in pochi anni la spinta propulsiva del periodo giolittiano in cui era stato a tutti evidente come lo sviluppo economico e sociale del Paese doveva sorreggersi soprattutto su un sistema scolastico adeguato e finalizzato all'innalzamento della società intera.

Quando cadde il Regime, la grave situazione post-bellica e l'incertezza politica interna e internazionale spinse i Governi transitori a mostrare iniziale cautela nelle politiche di rinnovamento. Ed infatti, i diversi Ministri che si succedettero alla guida del Ministero dell'Istruzione tra il 1944 e il 1946 (Omodeo; De Ruggiero; Ruini; Arangio Ruiz; Molè) non riuscirono che a costruire politiche finalizzate a chiudere la parentesi del fascismo e a riprendere una parvenza di normalità nella vita scolastica.

I dati sull'istruzione nel Paese, del resto, erano davvero preoccupanti: «nel 1948 il tasso di analfabetismo era stimato, in mancanza di dati precisi, intorno al 15-18% (con punte superiori anche a 40% in alcune zone del Sud), l'80% dei ragazzi non completava l'obbligo scolastico (..), soltanto il 10% degli ultraquattordicenni continuava gli studi»¹³.

Pur tra queste e mille difficoltà, tuttavia nell'Assemblea costituente si gettarono le basi per le future riforme della scuola. E' indubbio, infatti, che l'attenzione della classe dirigente dell'epoca al tema dell'istruzione¹⁴ non si limitò al tema scuola statale-scuola privata, secondo una certa

¹¹ G. BONETTA, *L'avocazione della scuola elementare allo Stato* in AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, De Donato, Bari, 1982, 185.

¹² T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1979, vol. I, 90.

¹³ T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita* cit., p. 9.

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

storiografia e ricostruzioni anche molto diffuse nei nostri studi, che oggi tuttavia è stata rivisitata grazie ai preziosi apporti di taluni importanti studi¹⁵. Pur senza negare che si trattasse del tema più scottante - poiché trascendeva il problema scuola per investire direttamente i rapporti tra il partito politico di maggioranza relativa e le gerarchie ecclesiastiche e, conseguentemente, i rapporti tra quel partito e l'opposizione laica e di sinistra¹⁶ - non si può ridimensionare l'impianto di un dibattito molto articolato.

Rinviano ad altra sede la sua analisi più compiuta¹⁷, mi limito a richiamarne gli aspetti più conferenti in questa sede:

- a) l'affermazione della struttura essenziale del diritto all'istruzione come "bene sociale"¹⁸;
- b) il dibattito sull'obbligo scolastico (l'accesso all'istruzione) cui si legava il tema cruciale della doverosità statale¹⁹;
- c) le discussioni in merito al diritto di poter studiare e all'assistenza scolastica e alle modalità concorsuali per accedere ai benefici²⁰;

¹⁵ Tra cui certamente G. CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Editrice La Scuola, Bergamo, 1988 e L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Bergamo, 2001.

¹⁶ E' questa, come noto, la posizione, tra l'altro, di S. CASSESE, espressa a più riprese e in più scritti (*La scuola in Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. III, pp. 274 ss.; e ID. e A. MURA, *Artt. 33-34, in Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976) secondo cui il dibattito fu dominato dalla questione scuola statale-scuola cattolica con una sostanziale vittoria del partito cattolico.

¹⁷ Che ho tentato di approfondire in A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2019, Capitolo II.

¹⁸ Il 19 settembre 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione iniziò la discussione sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino, partendo dall'utilità dell'istruzione e dall'obbligo dello Stato di istituire le scuole con un articolo che così iniziava: «L'istruzione è un bene sociale (...)». Marchesi e Moro furono gli assoluti protagonisti di quelle discussioni che ben emersero il 18 ottobre 1946 quando all'interno della prima Sottocommissione il Presidente Tupini presentò l'articolato frutto dell'accordo tra i due relatori, evidenziando i punti di accordo e quelli di disaccordo. I punti di accordo riguardavano la struttura essenziale del diritto all'istruzione come "bene sociale", secondo la densa espressione già utilizzata in precedenza nelle discussioni.

¹⁹ Su cui vi fu un profondo dissidio. Per i costituenti democristiani lo Stato non avrebbe dovuto provvedere e intervenire in prima istanza, dovendo, invece, favorire l'esistenza di istituti e convitti già esistenti, specie quelli gestiti da religiosi, la cui esperienza sul campo era perlomeno plurisecolare. I costituenti comunisti e socialisti, dal canto loro (soprattutto Concetto Marchesi e Palmiro Togliatti), rimasero fermi sull'assunto che dovesse essere lo Stato a provvedere all'istruzione ed all'educazione del popolo attraverso scuole proprie. Lo Stato, a parer loro, avrebbe potuto riconoscere l'utilità della scuola privata, ma non poteva riconoscerne la necessità, perché così facendo avrebbe ammesso la propria incapacità a provvedere ai bisogni dell'educazione nazionale.

²⁰ Qui trovarono spazio i temi della finalità dell'obbligo scolastico; dell'importanza della istruzione professionale; del ruolo della scuola materna quale primo frammento dell'istruzione; del nesso tra scuola e mondo del lavoro. Rispetto al testo proveniente dalle prime due Sottocommissioni quello approvato dall'Assemblea conteneva due modifiche lessicali: «tutti» al posto di «popolo» e «istruzione» al posto di «insegnamento». I relatori della prima

d) le scelte sul decentramento alle Regioni dell'istruzione tecnico-professionale e, in generale, sulla necessaria aderenza delle scuole tecnico professionali alle esigenze dei diversi territori²¹;

e) l'importanza del nesso tra istruzione e lavoro, ma anche tra la formazione al lavoro e la formazione continua dei lavoratori; discussioni che costituivano un'assoluta novità nel panorama politico istituzionale italiano, e, nel contempo, un'esigenza concreta ineludibile²².

Sullo sfondo, poi, il nesso, a volte esplicitato a volte intrinseco, di tali discussioni con gli articoli 1, 2, 3 e 4 il cui intreccio costituisce lo sfondo valoriale del senso di "luoghi" come la scuola e di "funzioni" quali l'istruzione.

Sicuramente il nesso più esplicito fu quello tra scuola e lavoro, molto approfondito nel dibattito da cui scaturì l'attuale art. 35, che al secondo comma afferma che la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. L'impegno che lo Stato si assumeva era un onere volto non solo a favorire le condizioni per la ricerca di un lavoro ma, soprattutto, a far sì che attraverso di esso fosse possibile assicurare la piena potenzialità della personalità di ognuno. L'istruzione, dunque, che nel periodo liberale costituiva lo strumento per la formazione della classe dirigente del

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

²¹ Anche con riguardo a tale tematica vi fu una forte dialettica tra costituenti di diverse impostazioni. I democratici cristiani intervennero subito in argomento chiedendo l'attribuzione alle Regioni dell'istruzione elementare. Le argomentazioni utilizzate erano diverse, ma tutte convergevano nella stessa direzione: Gaspare Ambrosini e Salvatore Mannironi rammentarono l'origine federalista del progetto, citando l'autorevolezza di Marco Minghetti; Giuseppe Cappi denunciò il pericolo di uno strapotere dello Stato nel monopolio sull'istruzione; Luigi Einaudi sottolineò la pessima prova data dallo Stato nella gestione dell'istruzione elementare, aggravata dal cambiamento di mentalità che tale passaggio aveva prodotto nel personale docente. L'opposizione alla proposta sul decentramento giunse dai comunisti, dai socialisti e dai repubblicani, anche qui con motivazioni diverse, ma convergenti: Oro Tito Nobili ricordò come l'analfabetismo del Mezzogiorno fosse un problema nazionale; Umberto Terracini obiettò a Luigi Einaudi i pericoli di una eccessiva burocratizzazione del personale docente; Giovanni Conti citò Giuseppe Mazzini quale federalista fautore di un'identica educazione per tutti gli italiani. La votazione della Commissione sul decentramento alle Regioni dell'istruzione elementare si concluse con 11 voti favorevoli e 12 contrari e con una spaccatura interna ai diversi partiti.

²² In tale prospettiva l'impegnativa e ponderata affermazione che i Costituenti avevano voluto mettere in cima ed in apertura del testo costituzionale («L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro») costituì il punto di riferimento di tutta la discussione che ebbe inizio il 20 settembre 1946, quando la terza Sottocommissione mise all'ordine del giorno le garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino e, nello specifico, la scelta del lavoro e l'accesso agli uffici pubblici e all'insegnamento universitario.

Paese diveniva, nel nascente Stato sociale, anche il terreno in cui la persona poteva esprimere compiutamente la sua personalità.

Ed è indubbio, poi, che l'elaborazione delle norme sulla scuola avessero a monte gli impegni assunti con gli articoli 2 e 3.

Ed infatti, il progetto che prese forma intorno a tali norme legava inscindibilmente il compito statale di garanzia dello sviluppo della persona umana alla costruzione di una società solidale e democratica. Non si potrebbe esprimerlo meglio che ricordando il testo che il 2 ottobre 1946 Dossetti e Basso sottoposero all'Assemblea: «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica».

Il carattere finalistico degli articoli 2 e 3 è un passaggio chiave, mai sottolineato a sufficienza, ma essenziale per la comprensione dell'identità costituzionale dello Stato sociale: come nell'800 l'affermazione dell'uguaglianza sfociò nel compromesso tra capitale e lavoro, nella Costituzione repubblicana (similmente ad altre costituzioni europee coeve) all'uguaglianza si a quell'affermazione si somma un altro e formidabile compito, quello di realizzare la dignità della persona umana²³.

La concezione giusnaturalistica, che ha guidato i lavori dell'Assemblea Costituente²⁴ e che ha condotto la dottrina unanime a riconoscere il primato della persona sulle istituzioni pubbliche²⁵, non si limita, dunque, ad una pura affermazione astratta, ma incide direttamente sulla forma di Stato e, dunque, sulla concezione di Stato sociale.

²³ F. DE GIORGI, *L'istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune* Editrice La Scuola, Brescia, 2010, 76.

²⁴ Su cui v. A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali artt. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 81 ss.

²⁵ Sul dibattito in Assemblea Costituente in merito v, tra gli altri, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione, Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995 e E. ROSSI, Art. 2 in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, vol I, 42. Nella dottrina successiva enfatizzano tale aspetto, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, 155; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana* in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994, 102; E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Cedam, Padova, 1990, 189 ss.; F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999, 102.

Del resto, come aveva ben intuito e avvertito Kelsen nella prima metà del Secolo scorso, non c'è altro modo per uscire definitivamente dall'impalcatura dello Stato liberale delle libertà negative se non mettendo al centro dei fini statali lo sviluppo delle libertà positive.

Uno Stato che punta sulle libertà positive è quello che, secondo la Costituzione, garantisce

- a. che la *scuola sia aperta*: aperta al mondo, alle innovazioni, alle sfide; infatti l'insegnamento è libero, anche nel senso che è aperto tutte le sfide culturali;
- b. che la *scuola sia aperta a tutti*: il diritto allo studio
- c. che vi siano norme generali statali, a presidio della stessa esistenza della funzione pubblica;
- d. che vi siano scuole statali su tutto il territorio nazionale, a garanzia della cittadinanza a-territoriale.

È, insomma, la “promessa” di alfabetizzazione generale (la scuola è aperta ed è aperta a tutti, scuola statali di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale) e specifica (i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi) di cui agli artt. 33 e 34 Cost. quali proiezioni del più alto obiettivo della promozione e realizzazione della persona umana (artt. 2 e 3).

Ed è anche la prospettiva potentemente avanzata, dalla diversa angolatura degli studi economici, da A. Sen che punta sulla rimozione dei fattori di “illibertà” che imprigionano le persone più deboli nel loro status di partenza²⁶. Una illibertà da eliminare, secondo Sen è, appunto, è la mancanza di istruzione, perché la permanenza di questa illibertà, prima ancora che frenare lo sviluppo economico di un Paese, è fortemente limitante degli elementi costitutivi della capacità della persona²⁷.

Si tratta di un'impostazione che, pur non trascurando le molte sfaccettature che fanno dell'istruzione un fattore profondamente incidente sullo sviluppo complessivo di una società, mira a fondare le politiche pubbliche sulla stessa a partire dalla dimensione principe del suo essere un diritto fondamentale delle persone. Così le varie teorie sul “capitale umano”²⁸ (che considerano

²⁶ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

²⁷ A. SEN *Lo sviluppo è libertà*, cit., 41.

²⁸ Le teorie sul capitale umano, infatti, sono contrassegnate da un lungo percorso scientifico e di ricerca che si fa risalire, come noto, ad Adam Smith che già nel 1776 sottolineava l'importanza dell'apporto delle persone alla produzione e allo sviluppo. Di lì in poi furono messi in atto diversi tentativi finalizzati a comprendere l'incidenza di tali fattori, sia quantitativamente che qualitativamente. L'apporto fondamentale a tali studi è stato indubbiamente quello

l'istruzione un bene produttivo determinante, in quanto aumenta la redditività del lavoro fornendo conoscenze e competenze adeguate), ovvero le numerose tesi “funzionaliste”²⁹ (che utilizzano ampiamente il principio di eguaglianza per formulare ipotesi di radicale trasformazione della scuola, che perpetuerebbe anche inconsapevolmente la radicale ingiustizia insita nella società), come pure le nuove impostazioni che riprendono e modernizzano le teorie sul capitale umano³⁰, vengono inquadrare nella loro giusta dimensione.

Come ha sottolineato Amartya Sen, infatti, si tratta di capire quale dei due corni del dilemma (promozione delle persone o sviluppo produttivo) sia il traino del cambiamento: l'importanza dell'istruzione o della buona salute ai fini del processo di sviluppo delle società «non deve essere dedotta come conseguenza, a partire dal fatto che indirettamente contribuiscono a far crescere il PNL o a promuovere l'industrializzazione. Certo, queste libertà e questi diritti danno *anche* un contributo efficace al progresso economico (...) ma per significativa che sia la correlazione causale – e lo è – la difesa delle libertà e dei diritti da queste assicurate è un di più rispetto al ruolo costitutivo diretto che tali libertà hanno nello sviluppo»³¹. Se così non fosse occorrerebbe concludere nel senso che solo nei contesti di basso reddito sia necessario assicurare la rimozione di illibertà, mentre nei contesti di alto reddito, di per sé, le illibertà non esistono.

Insomma, così come le politiche pubbliche “assistenzialistiche”, anche quelle “funzionaliste”, o quelle fondate sul solo “capitale umano” si sono rivelate fallimentari, almeno per quanto riguarda l'istruzione. Esse, seppure con aspirazioni e finalità diverse, censurano un elemento fondamentale e cioè che lo sviluppo delle persone e della società tutta non può fare a meno della libertà, ed è in

proveniente dalla Scuola di Chicago che evidenziò il nesso tra investimento in educazione e formazione al lavoro e produttività del lavoro stesso, e più in generale creazione del benessere in un Paese, secondo la nota definizione dell'OECD che, appunto, definisce il capitale umano come l'insieme di conoscenze, abilità e competenze che facilitano la creazione non solo del benessere personale, ma altresì di quello economico complessivo del sistema di cui le persone fanno parte. Per un loro corretto inquadramento è particolarmente utile osservare tali teorie dalla prospettiva della dottrina sociologica (v. tra gli altri, L. FISCHER, *Lineamenti di sociologia della scuola*, Il Mulino, Bologna, 2007 e L. RIBOLZI, *Società, persona e processi formativi. Manuale di sociologia dell'educazione*, Mondadori, Milano, 2012; M. BARBAGLI, *Introduzione* in M. BARBAGLI (a cura di), *Istruzione, legittimazione e conflitto*, Il Mulino, Bologna, 1978 e L. BENADUSI, *Scuola, riproduzione e mutamento*, La Nuova Italia, Firenze, 1984) per non incorrere in giudizi grossolani.

²⁹ Per una loro panoramica v. G. MALIZIA, G. LO GRANDE, *Sociologia dell'istruzione e della formazione*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 30 ss.

³⁰ Il riferimento è J.J. HECKMAN e TIM KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico* (2014) con *Introduzione* di G. VITTADINI, Il Mulino, Bologna, 2016,

³¹ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 11.

primo luogo tale libertà che occorre alimentare, svincolandola da tutte quelle “illibertà” che ne ostacolano il “pieno svolgimento”.

Si ritorna così a quel fondamentale nesso tra gli articoli 2 e 3 della Costituzione: non basta infatti che la Repubblica riconosca e garantisca i diritti inviolabili dell’uomo «sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità», ma occorre altresì che rimuova gli ostacoli che limitano di fatto libertà ed eguaglianza. Con l’avvertenza, tuttavia, che la rimozione degli ostacoli non è un “fine”, bensì uno “strumento” di quella libertà che, sulla scia, di Amartya Sen, è sviluppo.

3. La scuola italiana è stata all’altezza del compito?

Quello che è accaduto nel nostro Paese non è sempre stato coerente con le *premesse e promesse* costituzionali. Le diverse fasi cui abbiamo assistito, sono state spesso anche trainate da eventi di rilievo mondiale.

Con l’entrata in vigore della Costituzione, e sull’onda dei movimenti politici e culturali che pervasero tutto il mondo occidentale, l’istruzione fu collocata all’interno del nascente Stato sociale immaginando che ciò avrebbe garantito alla stessa un futuro radioso. Il desiderio di rinascita che seguì la Seconda guerra mondiale, sorretto da un discreto sviluppo economico, ebbe felici ripercussioni anche nel settore dell’istruzione, al punto che a livello mondiale si parlò di «età dell’oro dell’istruzione»³².

Francesco De Giorgi rammenta pure come ancora nel 1971 Talcott Parson considerava l’istruzione la terza rivoluzione globale, dopo quella industriale e quella democratica, poiché «non si da più per scontato che il soggetto sia in grado, per capacità innata, di ottenere una posizione giusta direttamente attraverso la competizione di mercato. Si riconosce, invece, che la stratificazione in base all’abilità è mediata da una serie complessa di stadi del processo di socializzazione. Anche coloro che sono in posizione di svantaggio hanno sempre più l’opportunità di avere successo attraverso un processo di selezione regolato in modo inusitato da norme universalistiche»³³.

³² F. DE GIORGI, *L’istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune*, cit., 46.

³³ *Ibidem*, 49.

La felice stagione che pareva aprirsi in forza del nesso indissolubile tra affermarsi dello Stato sociale e investimento sull'istruzione durò assai poco. La prima crisi petrolifera e il rallentamento della produzione economica uniti all'aumento della disoccupazione mutarono l'agenda politica di quasi tutti i Paesi, spingendo inevitabilmente verso forme di assistenza e protezione del lavoro.

Non solo, ma da quel momento in poi e progressivamente i sistemi scolastici di tutto il mondo sono andati in crisi, anche quelli dei Paesi economicamente più avanzati: nel 1980 di quello statunitense si parlò come di un sistema letteralmente disastroso³⁴. Tra i motivi di tali crisi mi limito a ricordarne due.

Il primo è che i sistemi scolastici contemporanei, nelle società postmoderne come nei Paesi in via di sviluppo, sono comunque il prodotto dell'era industriale, essi sono discendenti dell'ambizioso programma educativo di promozione sociale connesso alla costruzione degli stati nazionali³⁵. Il punto è che la società che li aveva concepiti non esiste più (una per tutte: il mondo industriale e delle grandi fabbriche è stato sostituito dagli scambi finanziari). Eppure essi, nel loro *frame* essenziale sopravvivono.

Il secondo è che la funzione di organizzazione sociale connessa a quel modello (preparazione delle elites, disporre di manodopera istruita ma anche imporre norme generali di comportamento...) è, almeno nelle società occidentali entrato in crisi: l'apparato scolastico, afferma Bottani «annaspa anche perché le norme sociali, i criteri di autorità, i principi da rispettare nelle società postmoderne non sono più quelli in auge nelle società agricole o industriali»³⁶.

Per la scuola italiana, poi, si sono sommate talune altre difficoltà tra cui quelle che forse hanno maggiormente inciso sulla situazione attuale sono state almeno tre³⁷:

³⁴ Così D. RAVITCH, *Left Back. A Century of Battles over School Reform*, New York-London, Simon and Schuster, 2000.

³⁵ Su tali sviluppi, in chiave comparata, v. I. ILLICH, *Descolarizzare la società* (trad. it.), Franco Angeli, Milano, 1978; M. ARCHER, *Social origins of educational systems*, London, 1979; M. ARCHER (a cura di) *The sociology of educational expansion. Take-off, growth and inflation in educational system*, London, 1982; J. MEYER, W. KAMENS, D.H. BENAVIDES, *School Knowledge for the masses*, Bristol, 1992; A. SCHIZZEROTTO, C. BARONE, *Sociologia dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2006; A. COBALTI, *Globalizzazione e istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2007; N. BOTTANI, *Requiem per la scuola?*, Il Mulino, Bologna, 2013; C. CAPPA, *Sistemi scolastici d'Europa*, Anicia, Roma, 2017.

³⁶ N. BOTTANI, *Requiem per la scuola*, 26.

³⁷ Sviluppo queste tesi in A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale* cit., 121 ss.

1. i trasferimenti alle Regioni delle funzioni in materia di assistenza scolastica anziché innestare un circolo virtuoso (di maggiore aderenza delle politiche alle esigenze delle persone) hanno, nel tempo, contribuito a de-responsabilizzare il livello statale;

2. il centro (Parlamento, Governo, Ministero...) anziché sviluppare “politiche” di unità del sistema ha in realtà coltivato quasi unicamente la leva del personale, abbandonando i compiti di sistema (governance del sistema; programmazione...);

3. a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso vi è stata una decisa accentuazione degli investimenti nel *welfare* di protezione e di politiche passive (pensioni...) a detrimento del welfare di promozione (politiche attive e istruzione...), già denunciata dalla Commissione Onofri nel 1997 e mai invertita in maniera decisa. Da un certo punto in poi della storia repubblicana, infatti, la scuola non solo non è più stata al centro delle politiche pubbliche (statali e regionali) ma al tempo stesso è stata oggetto di politiche pauperistiche non solo negli investimenti ma anche rispetto all'impianto costituzionale dello Stato sociale. Sono prevalsi interventi di “protezione” (uno per tutti le politiche pensionistiche) su quelli di “promozione” (le politiche attive di investimento sui giovani).

Per cui dopo una felice stagione durata sino alla fine degli anni Sessanta (di scolarizzazione di massa anche con progetti per il tempo assai evoluti; di sviluppo dell'edilizia, di contrasto all'analfabetismo di apertura totale della scuola alla società e viceversa), nel tempo la situazione ha iniziato a perdere di senso e coerenza.

L'ultima fotografia pre-Covid scattata dall'OCSE-PISA nel 2018, fotografa un Paese “fermo” quanto al sistema di istruzione. Un Paese in cui si sta molto a scuola ma pare che il periodo passato nelle aule scolastiche non frutti come dovrebbe.

In primo luogo, sono confermati i divari fra Nord e Sud: in lettura Trento (496) e Bolzano (495) hanno ottenuto punteggi simili a quelli di Germania e Slovenia e superiori alla media nazionale; la Sardegna (462), per contro, ha ottenuto punteggi inferiori alla media nazionale e simili a quelli di Grecia e Turchia. In matematica, Trento (518) e Bolzano (528) hanno ottenuto punteggi vicino ai vertici assoluti, non è così invece nel resto dell'Italia, soprattutto in quella insulare dove si registrano i risultati più bassi; complessivamente, nella macroarea del Nord est si raggiunge il punteggio di 501, mentre in quella del Sud isole si arriva a 439: due estremi rispetto alla media nazionale di 476 e alla media Ocse di 487. Infine, solo circa il 5% dei 15enni della Penisola si

colloca ai livelli più elevati di preparazione (livello 5 o 6) nel test di lettura, quasi la metà rispetto alla media Ocse (9%).

Altrettanto confermati i divari fra studenti dei licei e quelli delle altre Istituzioni scolastiche, infatti, se tra i primi solo l'8% non raggiunge i livelli minimi, negli istituti professionali i risultati arrivano al 50%. Inoltre, tra i *low performers* si conferma la disomogeneità del dato territoriale: in matematica sono il 15% al Nord e il 30% al Sud;

Le differenze di rendimento in relazione allo status socio-economico sono notevoli: gli studenti avvantaggiati hanno ottenuto risultati migliori rispetto agli studenti svantaggiati di 75 punti in lettura. Circa il 10% degli studenti avvantaggiati in Italia e il 2% degli studenti svantaggiati sono top performer in lettura contro le medie Ocse di 17% e 3%.

Molti tra gli studenti italiani con risultati elevati hanno ambizioni inferiori a quanto ci si potrebbe aspettare, soprattutto tra i ragazzi svantaggiati. Due su cinque tra di loro non si aspettano di andare all'università, contro 1 su otto tra gli studenti socio-economicamente avvantaggiati con alto rendimento.

Le ragazze hanno ottenuto risultati significativamente superiori ai ragazzi in lettura (30 punti in è più in media nell'Ocse), l'Italia ha registrato una riduzione del 'gap' a 25 punti, perché la performance dei ragazzi è rimasta stabile, mentre quella delle ragazze è diminuita nel periodo. Resta poi consistente il divario in matematica e in questo caso a vantaggio dei ragazzi: è di 16 punti, molto più ampio della media Ocse (5 punti). La parità di genere si raggiunge solo nelle scienze, ma a scorrere i punteggi è solo su livelli bassi.

La fotografia post-covid, è ovviamente, più preoccupante, come, va però sottolineato, in tutto il mondo.

4. Conclusioni

Che dire in conclusione? Che il paziente scuola è grave, ma per fortuna non è in coma, perché alcuni obiettivi di politica sociale sono stati raggiunti (l'alfabetizzazione, l'inclusione...) e nonostante le debolezze essa accoglie ogni giorno centinaia di migliaia di studenti per svariate ore al giorno in luoghi più o meno gradevoli e decorosi.

Molto, dunque, vi è ancora da fare e ciò continua ad avere a che fare con la scuola come *luogo di apprendimento* e come *funzione dello Stato*.

Come luogo di apprendimento le riflessioni sono prevalentemente consegnate agli specialisti dell'insegnamento e dell'apprendimento.

Per fortuna sta scemando l'ondata tecnocratica che ha portato per anni il dibattito sulla scuola nell'arena solo economica della necessita del suo rilancio in funzione dell'aumento del PIL e ha inondato le nostre scuole di test per la misurazione delle competenze. Per fortuna si è riscoperto quello che Z. Bauman ha definito l'obiettivo "invariabile" dell'educazione: che "era e rimarrà in ogni epoca la preparazione dei giovani alla vita nelle realtà a cui sono destinati ad accedere"³⁸. Un obiettivo che si sposa più di altri con la condizione di "rivoluzione permanente"³⁹ con cui sempre Bauman definisce lo stato delle conoscenze. Il Covid è stato ed è la riprova più eclatante di tutto ciò: ha spazzato via in pochi mesi quelli che sembravano progressi intangibili ed ha rimesso le persone dinanzi alla propria sorte. Ecco perchè la scuola deve preparare alla vita, cioè all'imprevedibile. Come direbbe Morin la scuola deve "apprendere a navigare in un oceano di incertezze attraverso arcipelaghi di certezza"⁴⁰.

Per altro verso quelle premesse e quelle promesse continuano ad essere consegnate nelle mani degli Stati: "La disegualianza delle opportunità educative è qualcosa che solo le politiche statali possono affrontare e risolvere in modo netto e preciso"⁴¹. È un'affermazione di Z. Bauman che ritengo cruciale, perchè solo gli Stati possono correggere gli squilibri e tenere in equilibrio efficienza ed equità.

Ed è su questo terreno, che mi pare occorra ora più che mai un deciso colpo d'ali.

³⁸ Z. BAUMAN, *Conversazioni sull'educazione*, Erickson, Trento, 2012, 31.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ E. MORIN, *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Mondadori, Milano, 2001, 8.

⁴¹ Z. BAUMAN, *Conversazioni sull'educazione* cit., 83.