

Un sistema pubblico di istruzione in Italia, a partire dalla Costituzione

Ripubblichiamo un'intervista del 18 aprile 2018

Luigi Berlinguer aveva ricostruito per Education2.0 il contesto e le ragioni ideali e politiche che hanno portato alla legge 62.

L'intervista era articolata in tre parti:

1) Ragioni ideali e contesto politico

Luigi Berlinguer- ministro della pubblica istruzione dal 1996 al 2000-Tu sei stato ministro della pubblica istruzione dal 1996 – al 2000 , in un governo Prodi e, se non mi sbaglio, in due governi D'Alema; la legge contenente “ Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione” (art. 33 della costituzione comma 2 e 3) è stata varata e approvata il 10 marzo 2000 alla conclusione della tua esperienza di governo, circa un mese dopo cade il governo d'Alema, cui subentra un governo Amato. Non facciamo qui tutta la storia, ma questi sono gli anni in cui le forze democratiche e progressiste italiane sperimentano formule che, con varie sigle raccoglievano esperienze diverse, non riesco a ricordare quante fossero e attraverso quali forme di sostegno, si sono proposte di guidare il paese, dopo tangentopoli e il primo governo Berlusconi. Visto il clima di quegli anni mi sono fatta alcune domande che cerco di riproperti. Prima di tutto: hanno pesato ragioni politiche, volte a marcare le novità della esperienza di governo che si stava realizzando? Oppure, ti sei posto il problema di adeguare la nostra normativa alla normativa Europea, perché è assolutamente evidente l'anomalia della situazione italiana in cui scuola pubblica era scuola statale e basta? Oppure, volevi creare, ritenevi utile, una sorta di concorrenza alla scuola statale? e infine, più semplicemente, cosa ti aspettavi che sarebbe successo, che cosa è andato nel verso che tu immaginavi ed invece che cosa ti ha deluso?

*Cominciamo dalla prima questione. Sicuramente le ragioni sono state più di una, diciamo ragioni più **specificamente politiche o politicistiche**, ma c'è sicuramente una componente che nella mia visione di allora e di ora, che ha una posizione privilegiata, più importante, cioè che in quel quadro politico si trattasse di dar vita ad una iniziativa di attuazione della Costituzione. La legge 62 non sarebbe stata possibile, se non ci fosse stata un'indicazione in Costituzione (articolo 33 Commi 2 e 3) laddove si scrive che “Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione”, e qui viene la formula, il mantra “senza oneri per lo Stato”. Ma stiamo attenti, nello stesso articolo la Costituzione riconosce, terzo comma, che “gli studenti hanno il diritto ad un trattamento equipollente rispetto agli studenti della scuola di Stato”, cioè stessi diritti a prescindere dal soggetto gestore della scuola. La norma costituzionale non si riferisce all'ente che istituisce, eroga un servizio, disciplinato certo da norme dello stato, ma pone in primo piano il diritto degli utenti, degli studenti, dei*

cittadini in erba; vi si definisce una "comunità discendente" nel territorio del nostro paese nei confronti della quale non possono esistere discriminazioni, per cui quelli che studiano in una certa scuola non sono da trattare meglio, diversamente, con più attenzione di quelli che studiano in un altro tipo di scuola. Gli studenti sono tutti uguali, questo è il punto importante. La scuola è *learning centered*, senza alcuna discriminazione.

Passiamo alla seconda domanda. Se andiamo a vedere cosa succede in quei paesi che in genere si considerano più evoluti, dove, pensiamo al Nord Europa, si dice che le cose funzionino meglio, che si sia più avanti anche in materia di istruzione, (la Finlandia per esempio), l'intervento sulla scuola è fortemente differenziato, ma non è lo stato che fa la parte del leone, bensì gli enti locali, come del resto era anche da noi fino all'inizio del secolo scorso. Ed ancora basti pensare all'Olanda, uno forse dei paesi più civili al mondo, ove l'intervento statale copre appena del 30% nel sistema scolastico (il dato non è aggiornatissimo, ma di questo si tratta) e comunque è largamente minoritario. Eppure in Olanda le scuole funzionano, il paese va avanti. Sono i paesi neolatini (Francia, Spagna, Portogallo, Italia) in cui l'intervento sulla scuola è, prevalentemente, statale. In nessuno degli altri paesi che ho citato prima c'è l'identificazione presente nell'animo di molti italiani, che scuola sia "stato e basta". Sicuramente, anche laddove la materia è variamente disciplinata sorgono seri problemi sui quali è sempre necessario intervenire con normative adeguate. In Spagna le scuole non statali sono considerate luoghi di privilegi, perché le possono seguire persone che hanno reddito elevato, perché pagano, da esse esce una buona parte della classe dirigente del paese, la scuola gestita dallo stato non sempre raggiunge i livelli di qualità che vengono raggiunti dalla scuola privata.

Ma prima di tutto ovunque ci siano gestioni differenziate, e non solo in Italia, c'è da liquidare un luogo comune: la scuola statale è la più qualificata e le scuole non gestite dallo Stato lo sono molto meno. Sicuramente questo luogo comune ha un fondamento quando si allude ad un'altra questione, molto grave, cioè la vergogna dei diplomifici. Non si può negare che in alcuni paesi spesso è stato così, e questo rischio si riaffaccia continuamente anche nel nostro paese. È vero che nella gestione della scuola di Stato è difficile o quasi impossibile inserire elementi di corruzione al punto da regalare i titoli o anche venderli, però è indubbio che c'è stato un lungo periodo in Italia in cui diplomifici erano diffusi e che lì si compravano di fatto i titoli. Tutto questo ha nuociuto moltissimo all'immagine della scuola non statale, ha creato sentire critico comune. L'altra caratteristica del nostro paese, diversa dagli altri paesi europei, è che la stragrande maggioranza delle scuole non statali è influenzata in qualche modo dal Vaticano, con una prevalenza dell'educazione Cattolica, fino al punto che spesso si è identificato scuola non statale con scuola Cattolica. Questo è vero nei fatti, statisticamente, però è una distorsione della realtà. Scuole non statali, non di ispirazione cattolica, non contano nel novero delle cose di cui ci si occupa; ma ce ne sono, anche qualificate, comunque non compaiono, non emergono nell'opinione pubblica.

2) Opportunità di favorire una concorrenza tra scuole statali e paritarie all'interno di un sistema pubblico

Sarebbe auspicabile una concorrenza tra scuole statali e paritarie all'interno di un sistema pubblico?

Quindi veniamo alla questione che chiamavo concorrenza tra ipotesi educative.

Questa prevalenza dell'ispirazione Cattolica nelle scuole non statali sostanzialmente nuoce all'idea di una pluralità di scuole; il rischio è la polarizzazione stato scuola confessionale.

Ma secondo te questo non dipende anche da com'è fatto il padronato italiano, che non ha investito in educazione, penso alla Olivetti, un'azienda che si è posta delle finalità civili di grande spessore, che ha investito molto nella cultura, ma non nella scuola.

La grande borghesia imprenditoriale italiana, anche la migliore, a differenza di quanto è accaduto e accade in altri paesi, ha operato nella società, ma non ha mai pensato di dedicare un'attenzione per l'aspetto specificamente educativo.

Hai ragione, non voglio spendere una parola in difesa di questi padroni, ma penso, più in generale alla borghesia nel suo insieme. Forse da noi, anche per la nostra storia, c'è stata una fiducia nello scuola di stato come il luogo in cui si studia di più, si impara a stare con gli altri, a confrontarti con le molte realtà sociali?

Ma questo è proprio il difetto della società italiana; da noi lo stato è considerato l'ombrello per tutto, il rifugio dove certamente esistono regole, che altrove possono non esistere, mentre in altri paesi lo stato impone la disciplina delle regole, anche dure, anche precise, lo stato è il regno della regola; da noi lo stato spesso assomiglia a un *refugium peccatorum* perché è l'ombrello che ti dà assistenza, che ti aiuta a vivere. In prevalenza c'è quest'idea, tipicamente meridionale ma che poi si è diffusa in tutta Italia: che lo Stato ti aiuta a campare, che hai bisogno dello Stato perché almeno trovi un aiuto, un'elemosina; e questa, ovviamente, è una visione sbagliata, perché la funzione dello Stato è quella di assicurare determinate regole sicure col massimo dell'efficienza, ma purtroppo non sempre è così. Per tornare alla scuola, il fatto che nella maggioranza della popolazione italiana c'è quasi una identificazione di scuola privata con scuola cattolica, produce due effetti: 1) il complesso dei soggetti privati, potenzialmente capaci di promuovere e gestire istituzioni educative, stante l'economia di questo paese, non è composto di soggetti che possano competere con la chiesa; 2) c'è stato sicuramente fin dall'inizio, da parte della chiesa, una volontà di, mi si perdoni il termine esagerato, ostacolare l'indottrinamento "laicistico", di controllo ideal-ideologico, e quindi una parte della stessa borghesia aveva persino paura di un eccesso di laicità dentro le scuole statali. Questa borghesia, infatti, era più tranquilla se mandava i propri figlioli in un luogo "protetto", dove sarebbero cresciuti cristiani, all'insegna della loro propria religione. In questo quadro non si può trascurare, che anche a causa della presenza della scuola Cattolica in

Italia, il ruolo e la dimensione della scuola per l'infanzia raggiungono cifre che si avvicinano ora a quelle realizzate dallo Stato, e che in passato sicuramente gli asili, come si chiamavano allora, erano in maggioranza scuole cattoliche. Come ho detto è un dato di fatto che gruppi di genitori si sentivano più tranquilli a mandare il proprio figlio in un ambiente religiosamente "sicuro", per loro, ma questo naturalmente non ha niente a che spartire con l'educazione. Negli altri paesi, dove tra scuola non statale e scuola statale il conflitto non è ideologico, la scuola non statale sicuramente ha un proprio progetto educativo e in questo modo si giustifica l'adesione di gruppi di popolazione che vogliono sostenerla, mandandoci i propri figlioli.

Ma lo svolgimento dell'attività educativa ha una base comune su tutto il territorio nazionale, perché l'istruzione va impartita, costruita come un'istruzione nazionalmente riconosciuta come tale, unitariamente comune a tutti, anche se si articola in progetti educativi differenziati. Si può immaginare, a proposito dell'attività di istruzione, che convivano progetti educativi con delle specificità, che sono scelte filosofico-pedagogiche, che chiedono che lo stesso obiettivo comune dell'istruzione e dell'impostazione culturale, verifichi al suo interno delle differenziazioni fra un progetto e l'altro: questo giustifica l'esistenza di quella che si chiamava un tempo scuola privata, e che ora definiamo sempre scuola pubblica, anche se diverse sono le gestioni, statali e private. In quei paesi dove è precisa questa differenza, dove si vuole, da parte dei genitori, un progetto, un impianto didattico educativo che possa funzionare di più per i propri figli rispetto ad un altro, entrambi sono riconosciuti come legittimi dal sistema di istruzione per tutto paese. Fatta questa distinzione, se questa è la vera distinzione, e lo è, la soluzione della convivenza di queste due anime diverse è fisiologica e va sostenuta e disciplinata. Se invece il problema è una resistenza, a una missione di indottrinamento, che sicuramente non può essere accettato, allora il rifugio nella scuola dello Stato è parzialmente giustificato, perché dici, almeno lì si sa che non indottrina, per questo è giusto che un governo di centro-sinistra, un governo progressista, si sia posto il problema di sistemare in un quadro legislativo chiaro il sistema della scuola pubblica nel suo complesso.

3) *La re-interpretazione dell'articolo 34.*

Veniamo all'ultima questione: cosa ti proponevi promuovendo questa legge?

Un governo di centro-sinistra, che si realizzava nel nostro paese con una formula di coalizione nuova, in un momento particolare della nostra storia non può non affrontare la politica educativa che con una idea di cambiamento, come del resto anche la politica economica o la politica della Salute o la politica tout court. Lo dico tra parentesi, ma io stesso mi sono chiesto allora: che cosa ci faccio io qui, a che serve che io diventi ministro, dato che sicuramente ci si aspetta che questa novità sia portatrice di cambiamento: di un must che fa parte della nostra concezione del mondo. Io non vado al governo, come del resto molti altri con me, solo per salire al potere o conquistare particolari posizioni. Assolutamente. Vorrei invece dare un significato al fatto che un ex-comunista, entra a far parte di una

compagine di governo, di un GOVERNO, che è stato nel passato un avversario, un nemico di tutta la politica di opposizione, portata avanti dal "mondo del lavoro" di allora. Se tu in questa fase governi, gestisci, si deve dare un senso a tutto ciò, che non può che essere quello di assumere con decisione la direzione del cambiamento. Solo così si può dare un senso al nostro agire.

Il primo aggancio è quello della equità sociale. Il secondo, quello che è contenuto nel testo costituzionale, e cioè il contesto giuridico che impone la tutela dei diritti umani, di tutti i diritti. Si tratta di partire, in merito alla educazione, con una domanda: "è giusto immaginare che possano esistere due tipi di ragazzi, di bambini, e cioè quelli che possono studiare e quelli che non possono farlo?" Certo che no. Ma è proprio questa la visione che va combattuta: chi di noi arriva al governo deve portare avanti questa idea, che tra l'altro si è oggi arricchita, perché non è solo l'idea di consentire a tutti di superare le difficoltà economiche e organizzative, che creano la discriminazione nello studio (diritto di accesso a tutti), ma di realizzare la scuola per tutti, per TUTTI. Sono due cose diverse, perché non si tratta di limitarsi a combattere la discriminazione, al negativo, ma di volgere l'azione in positivo. Tutti devono essere acculturati, e quindi occorre fare una "scuola per tutti", il che comporta cambiare la scuola.

Non è più la scuola che ho frequentato io, particolarmente la secondaria superiore, cui solo una parte di ragazzi allora poteva oggettivamente accedere. Ed è per questo, per questa novità sociale e politica, che posso dire che l'articolo 34 della Costituzione, scritto allora, in un'altra stagione, ora è sbagliato. Proprio così, ora risulta sbagliato: dopo settant'anni ci si può rendere conto che, anche nella Costituzione, c'è ormai qualcosa di sbagliato. Non basta più dire che "i capaci e meritevoli" hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi; ma tutti, senza discriminazione, devono essere messi nelle condizioni di arrivarvi. Primo, perché è giusto che sia così per il principio di equità e di eguaglianza, assumendo il punto di vista del diritto del singolo cittadino. Secondo perché è la società che ha bisogno di questo, cioè di una scuola di tutti e per tutti. Invece tra coloro che hanno scritto la Costituzione del '48 erano presenti due punti caratterizzanti: intanto un sentimento tangibilmente antifemminista (anche perché erano pochissime le donne in Costituente, mentre gli uomini erano centinaia, e si trattava della prima volta che le donne accedevano al voto). Prova ne sia che l'articolo 51 sulla parità uomini e donne come è stato scritto dai Costituenti, ci si è poi sentiti in dovere di cambiarlo, e lo si è modificato nel 2003).

Il secondo punto era la scarsa convinzione di allora che fosse possibile e persino ragionevole la scolarizzazione di tutti. Si percepiva senz'altro l'equità di una politica educativa socialmente sensibile verso i più, ma l'educazione e l'istruzione per tutti è un'altra cosa. Ho timore che si considerasse allora quasi scontata, e forse di buon senso, l'esistenza biologica degli "asini", tra virgolette, e quindi la definizione biologica che conclude "chi non ce la fa", è inutile insistere a farlo studiare, vada a lavorare. È quel che traspira nella scrittura dell'art.34: una visione nettamente conservatrice, oggi decisamente non più accettabile, anche biologicamente, non soltanto educativamente. Non intendo così sminuire il

merito dei Costituenti, che hanno dato un testo storico per la nostra convivenza sociale. Ma in questo caso quell'impostazione va corretta. Credere nella scuola di tutti e per tutti è un'idea rivoluzionaria, condivisa almeno da una parte dell'opinione pubblica, ma questo comporta che bisogna moltiplicare le occasioni di offerta di istruzione e non ridurla. È una delle ragioni, tra l'altro, per cui si deve aprire anche al concorso finanziario del "privato", naturalmente disciplinato col rigore necessario; ma aprire, perché tutti siamo consapevoli delle enormi difficoltà finanziarie dello Stato, e si trovino soluzioni differenziate che favoriscano il moltiplicarsi di investimenti e di apporti a tutto il settore dell'istruzione, disciplinando il tutto rigorosamente. Rientra in quest'ottica l'idea di una dialettica all'interno dell'educazione: creare la condizione politica, da parte del centro sinistra, di introdurre novità visibili, peraltro previste in Costituzione.

Certamente va ricordato che, in quella maggioranza erano presenti anche gli ex democristiani, che sentivano di dover rappresentare più o meno la cattolicità in Italia, pur avendo ottenuto il brillante risultato, in decenni di governo, di non approvare alcuna legge in materia, con l'esito di non aver, fino ad allora, dato una disciplina alla scuola non statale. Credo che l'errore sia stato quello di percepire il ruolo di quell'indirizzo scolastico in un'eccessiva dialettica rispetto alla scuola statale ed avendo di fatto, in qualche modo, un monopolio del campo privato. Il mio approccio fu differente. Fu quello di puntare per arrivare al risultato di un equilibrio fra le esigenze di una società, che volesse esprimere supporto all'istruzione attraverso lo Stato, ma anche al di fuori della gestione unicamente statale, mantenendo fermo il COMUNE OBIETTIVO dell'educazione per tutti. Sostenere ed espandere l'istruzione, mobilitando tutti. Un'emergenza nazionale interpretata da tutte le forze. E per di più fedele alla Costituzione, che ci prescrive di disciplinare con legge il problema e di rispettare i diritti di pluralismo. Io dissi questo risolutamente anche alla parte ex democristiana della maggioranza. Si capì che ero risoluto e non disposto ancora una volta alla inconcludenza. Richiamai i commi 2 e 3 dell'art. 33 della Costituzione e poi, in una visione moderna del 34, decisi di intervenire a favore del diritto allo studio per tutti. Non utilizzammo questa norma per fare una legge per finanziare la scuola cattolica, perché altrimenti senza questo stratagemma, il conflitto permanente fra i due campi sarebbe aumentato, mettendo a rischio persino l'alleanza di centro-sinistra. Quanti governi sono caduti su questo tema! Il risultato fu quello di fare una legge sul tema, cosa che non era mai successa prima, ed anche di non far traballare minimamente il governo. All'inizio relatore era stato Giovanni Demurtas, persona straordinaria, indimenticabile, giovane deputato sardo di Rifondazione comunista, poi morto prematuramente in un incidente stradale; Bertinotti chiese successivamente di non giocare un ruolo così di punta, nella presentazione di questa legge, ma di smussare la posizione, ed io acconsentii subito e cambiai il relatore. Così siamo arrivati ad una legge. Resta certo aperta la questione del sostegno economico diretto; la legge, così come è costruita, ha due obiettivi chiari, che io voglio ribadire: primo – il sistema nazionale di istruzione diviene unico, a prescindere dalle fonti di gestione, tutto pubblico perché pubblica è la funzione educativa, dovunque si realizzi; secondo, massima attenzione al diritto allo studio (per

garantire l'accesso agli studi e quindi il diritto di scegliere a tutto campo anche a chi è in condizioni economiche di difficoltà) piuttosto che intervenire sul finanziamento di una o un'altra tipologia di scuola.

Mi avevi chiesto altre cose?

Mi pare che hai risposto a tutte le mie sollecitazioni. Quando ti ho chiesto cosa ti aspettavi in quella situazione data e se volevi stabilire una sorta di concorrenza tra opzioni educative diverse hai dato un chiarimento molto importante, perché hai puntualizzato che hai operato, dentro l'affermazione di un unico sistema pubblico, uno spostamento dell'attenzione dal finanziamento all'ente gestore non statale alla tutela del diritto di tutti i bambini e ragazzi studenti. Forse ti chiedo ancora di dire in una parola su che cosa non è andato nel verso giusto.

Forse le carenze riguardano piuttosto il ruolo di controllo da parte dello Stato sui riconoscimenti delle scuole paritarie, c'è stato un momento in cui questo controllo è stato debole, ma questo non dipende dalla legge, ma dalla sua applicazione !

Vittoria Gallina