

# Tutela della salute e garanzia del diritto all'istruzione nello stato di emergenza

## Nuove opportunità e vecchi problemi alla sfida della pandemia

Vincenzo Satta\*\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra istruzione, scuola e forma di Stato. – 3. Aspetti critici. Le valutazioni INVALSI nella registrazione delle prestazioni. – 4. Analisi e prospettive. – 5. Il nodo dell'autonomia scolastica e il problema della sostenibilità dello stato sociale. – 6. Conclusioni.

### 1. Premessa

Era intuibile che l'emergenza sanitaria tutt'ora in corso producesse una considerevole serie di problemi, idonei a coinvolgere molteplici aspetti delle scienze giuridiche.

Un profilo di particolare interesse ha a che fare col bilanciamento tra diritti costituzionalmente tutelati che, attraverso il massiccio ricorso alle linee-guida, è stato oggetto di costante rimodulazione durante le fasi in cui si sono articolati i diversi interventi di contenimento della pandemia.

In questo quadro, mostrano cruciale rilevanza gli effetti che le esigenze di protezione della salute hanno indiscutibilmente prodotto nell'organizzazione delle funzioni fondamentali del sistema scolastico nazionale, per cui può essere utile valutarne l'impatto sulla garanzia del diritto all'istruzione, soprattutto nell'ambito dei cicli compresi nell'obbligo scolastico.

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Ricercatore confermato di diritto costituzionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, vincenzo.satta@unicatt.it.

Lungo questo piano, appare poco discutibile che l'emergenza causata dalla pandemia abbia funzionato da un lato come *acceleratore* dei processi di radicale trasformazione della scuola, già in essere da tempo<sup>1</sup>, ma dall'altro lato come una sorta di *setaccio* che progressivamente sta disvelando i problemi e gli aspetti critici, come anche qualche significativa opportunità, per certi versi generati proprio da quelle trasformazioni.

In più di vent'anni, assumendo come snodo cronologicamente significativo in questo ampio processo di riassetto del sistema nazionale di istruzione la definitiva introduzione nell'ordinamento del principio dell'autonomia scolastica, è plausibile ritenere che le trasformazioni introdotte rivelino una strategia ispirata a modelli apparentemente eteronomi, protesa a soddisfare standard che sembrano cogliere solo alcuni dei profili utili a misurare la capacità formativa del sistema, non di rado apertamente incentrati sulla corrispondenza tra prestazioni scolastiche ed esigenze delle dinamiche di mercato. D'altronde, la compulsiva esaltazione dell'obiettivo didattico riassunto nella locuzione «*saper fare*», designato come innovativo paradigma di riferimento – e perciò di misurazione quantitativa – nell'orizzonte dei percorsi scolastici, rischia di diluire il valore intrinseco del «*sapere*» come qualità fondamentale della persona. Il pericolo è lo schiacciamento dell'esperienza educativa in un tempo presente che si ripete all'infinito, dominato dall'idea di un godimento immediato e dissipativo che giudica insensato il tempo fatalmente lungo dell'apprendimento<sup>2</sup>.

Se ci si pensa, il settore dell'istruzione in qualche modo rappresenta il più affidabile filtro di interpretazione delle trasformazioni dello Stato sociale, considerato che in tale ambito si staglia nitidamente il percorso che le politiche di eguaglianza sostanziale, e segnatamente quelle scolastiche, stanno attraversando da tempo.

Tali trasformazioni non hanno richiesto modifiche pervasive o penetranti della Costituzione, malgrado i molti tentativi di revisione organica avvicendatisi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, tutti o quasi destinati a risultati piuttosto deludenti e fallimentari. Ci si riferisce semmai a una trasformazione del modello di *welfare* incrementata in fasi successive da politiche che possono sterilizzare – potrebbe dirsi – dal di dentro il carattere

<sup>1</sup> È da rilevare che alcune problematiche riguardanti le politiche scolastiche e l'organizzazione del sistema di istruzione possono tranquillamente essere fatte risalire già ai primi del Novecento, come dimostrano gli studi in materia di storia della scuola e della pedagogia. Per tutti si veda G. CHIOSSO, *L'educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Bologna, 2019. Ancorché antecedente all'approvazione della l. n. 107/2015 (c.d. Buona scuola), un'utile ricognizione critica di molte delle problematiche che continuano ad attanagliare la scuola è offerta da M. FALANGA, *Postilla. La scuola italiana tra criticità e valori*, in AA.VV., a cura di F. CORTESE, *Tra amministrazione e scuola, Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014, pp. 219 ss.

<sup>2</sup> Da questo presupposto origina, il giudizio critico sulle metodologie di insegnamento indotte dal ricorso a criteri di valutazione rigidamente quantitativi, formulato acutamente da M. REGALCATI, *Insegnanti non scendete dalla cattedra*, in *la Repubblica*, 24 luglio 2019, p. 29. Del resto, lo schiacciamento sul presente sembra costituire il presupposto di una nuova antropologia che, rifiutando l'articolazione normale dell'esistenza sul tempo lineare, precipita ciascun individuo in segmenti brevissimi che si rincorrono, creando una sequenza di frazioni infinite di tempo che si ripetono continuamente. Si smarrisce, dunque, la prospettiva del tempo lineare costruita sul passato, sul presente e sul futuro. Per questa prospettiva cfr. G. DE RITA - A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Torino, Einaudi editore, 2018, p. 9 ss.

cogente delle disposizioni costituzionali chiamate a definire quel tipo di Stato; politiche che hanno portato a depotenziare la funzione ordinante della Costituzione, realizzando probabilmente un vero e proprio mutamento costituzionale.

## 2. Il rapporto tra istruzione, scuola e forma di Stato

La questione è evidentemente di rilievo tale da non poter essere efficacemente né del tutto esaustivamente affrontata in questa sede, ma giova attirare l'attenzione sulla necessità di inquadrare la condizione della scuola in un contesto più ampio di quello, tanto immanente quanto tragico, provocato dalla pandemia. In questa prospettiva, sono particolarmente convincenti gli spunti della dottrina più attenta ai problemi della scuola e all'attuazione piena del diritto all'istruzione, che, fondando l'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia sul nesso inscindibile tra personalismo ed eguaglianza in senso sostanziale, registrano criticamente il divario tra disegno costituzionale ed evoluzione del sistema nazionale di istruzione<sup>3</sup>. Una divaricazione, del resto, che sembra coinvolgere più in generale l'effettività del modello di stato sociale di cui le politiche pubbliche inerenti specificamente al settore dell'istruzione restituiscono un sicuro ancoraggio per una compiuta lettura del processo, anche in senso critico.

Le ragioni di questo legame quasi inestricabile tra istruzione – nella sua accezione più ampia, comprensiva delle diverse situazioni giuridiche soggettive che direttamente o indirettamente ne integrano la fattispecie<sup>4</sup> – e forma di stato sono il precipitato dell'osmosi tra democrazia ed educazione, ben colta da John Dewey<sup>5</sup>, ma ad un tempo risiedono nella constatazione del fatto che tale ambito interessa in concreto tutti gli attori della comunità politica: dalla famiglia alle associazioni, dai partiti ai sindacati, dall'impresa alle confessioni religiose.

In quest'ottica, non sembra casuale che, dall'introduzione compiuta nell'ordinamento giuridico dell'autonomia scolastica, la quale, come è noto, rimonta all'art. 21, l. n. 59/1997, il legislatore abbia esibito un inconsueto attivismo in materia di istruzione e scuola. In poco più di vent'anni, si sono succeduti almeno quattro interventi legislativi di riordino partico-

<sup>3</sup> Cfr. A. M. POGGI, *Per un diverso stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, *passim*, ma specialmente, sul punto, p. 183 ss. e 209 ss.

<sup>4</sup> Sul significato – per dire così – onnicomprensivo del diritto all'istruzione, suscettibile di coinvolgere molteplici fattispecie, dalla libertà di insegnamento alla libertà scolastica, dal diritto allo studio alla libertà di scelta della scuola, dall'obbligo costituzionalmente imposto alla Repubblica di istituire scuole di ogni ordine e grado al ruolo delle autonomie locali, etc., cfr. per primi V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1956, pp. 54 ss. e U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1-2, 1961, pp. 361 ss.; successivamente l'articolazione del diritto all'istruzione in diritto di istruzione e diritto a ricevere un'istruzione, all'interno dei cui ambiti sono fatte rientrare le diverse situazioni giuridiche contemplate dagli artt. 33 e 34, Cost., è sviluppata dal A. BALDASSARRE, *Diritti sociali (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, pp. 22 ss.

<sup>5</sup> Cfr. J. DEWEY, *Democrazia ed educazione*, trad. it., Firenze, 1994, pp. 128 ss.

larmente incisivi sull'organizzazione e sulla struttura del sistema scolastico: a) l'istituzione formale del Sistema nazionale di istruzione, con la l. n. 62/2000, preceduta dalla revisione dei cicli dell'istruzione, ad opera della l. n. 30/2000; b) la riforma posta dalla l. n. 53/2003, tesa a ridefinire la struttura del sistema scolastico, i livelli essenziali delle connesse prestazioni e a configurare l'istruzione sia come diritto che come dovere; c) la l. n. 169/2008, di conversione del d.l. n. 137/2008 (riforma c.d. "Gelmini"); infine la c.d. "Buona scuola" contenuta nella l. n. 107/2005.

Agli interventi considerati si affianca un insieme eterogeneo di provvedimenti collegati, sia di rango legislativo<sup>6</sup> – si pensi, ma solo a titolo esemplificativo, alle numerose disposizioni di delega contenute nella l. n. 53/2003 e nella l. n. 107/2015 – che regolamentare<sup>7</sup>; è necessario poi aggiungere l'elevazione al rango di principio costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Riepilogare sommariamente gli interventi del legislatore in materia scolastica, lascia intuire, in una prospettiva più generale, la relazione simbiotica tra sviluppo delle politiche pubbliche di *welfare* ed evoluzione della forma dello stato<sup>8</sup>, considerata anche nell'ottica dell'articolazione delle competenze distribuite tra gli enti di governo, proprio rispetto al settore dell'istruzione.

Con particolare riferimento alla revisione costituzionale del 2001, appare tutt'altro che secondario rammentare l'impatto critico che la redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni ha generato in materia di istruzione e scuola. Si è assistito, infatti, alla fram-

<sup>6</sup> L'art. 1, comma 1, della l. n. 53/2003 delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi recanti "definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale". Ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della legge sono oggetto della delega di cui all'art. 1, comma 1, le materie elencate di seguito: la definizione del sistema educativo di istruzione e formazione (art. 2) articolato nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale; al riguardo, viene indicata tra i criteri di delega l'esigenza di assicurare a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'adozione di norme generali sulla valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione e degli apprendimenti degli studenti (art. 3); la formazione iniziale dei docenti della scuola dell'infanzia, del primo ciclo e del secondo ciclo (art. 5), di pari dignità per tutti i docenti, da realizzarsi in corsi di laurea magistrale ed il conseguimento, con l'esame finale di laurea, dell'abilitazione ad uno o più insegnamenti. L'art. 4 della legge n. 53/2003 reca una seconda delega legislativa avente per oggetto l'alternanza scuola-lavoro, vale a dire la possibilità di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa. In attuazione delle predette norme di delega furono poi adottati il d.lgs. n. 59/2004 e n. 226/2005, in materia di riordino dei cicli d'istruzione; il d.lgs. n. 286/2004, recante la disciplina del servizio nazionale di valutazione; il d.lgs. n. 76/2005 sul diritto/dovere di istruzione e formazione; infine il d.lgs.vo n. 77/2005 sull'alternanza scuola-lavoro. Anche il processo di compimento della legge n. 107/2015, c.d. "Buona scuola", ad oggi non completato, ha prodotto sinora l'adozione di otto decreti delegati (dal n. 59 al n. 66/2017).

<sup>7</sup> Per tutti, può essere menzionato il D.P.R. n. 275/1999, contenente, in attuazione ed esecuzione della disposizione di cui all'art. 21, l. n. 59/1997, la disciplina dell'autonomia scolastica.

<sup>8</sup> I profili evolutivi dello Stato sociale, letti attraverso il prisma delle politiche pubbliche in materia di istruzione, sono lucidamente colti da A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 121 ss. Per una ricostruzione delle fasi realizzative dello Stato sociale, soprattutto in riferimento ai sistemi di servizio alla persona in ambito sanitario e socioassistenziale, anche rispetto al processo autonomistico, cfr. V. SATTÀ, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2012, pp. 103 ss. e 131 ss.

mentazione del settore in ambiti di potestà legislativa distinti: da una parte, l'attribuzione alla potestà esclusiva del legislatore statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.) – tra questi, senz'altro, il diritto all'istruzione – nonché le norme generali sull'istruzione (art. 117, co.2, lett. n), Cost.); dall'altra parte, la collocazione dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», tra le materie di legislazione concorrente e la contestuale esclusione della formazione professionale (art. 117, co. 3, Cost.), con la conseguente attivazione, per essa, della clausola di residualità di cui al quarto comma del medesimo art. 117.

Il risultato delle opzioni prescelte dal legislatore della revisione costituzionale è stato, come in altri svariati ambiti materiali coinvolti, l'apertura di un largo e copioso contenzioso avanti la Corte costituzionale<sup>9</sup>, alle cui pronunce tanto il legislatore, quanto gli stessi interpreti si sono dovuti affidare per la definizione delle diverse competenze e dei confini dell'intervento legislativo spettante ai livelli di governo interessati. Tutto ciò, a voler tacere della distribuzione delle funzioni amministrative, la cui disciplina, per quanto riguarda l'istruzione, è ancora oggi da ricondurre agli artt. 135 e seguenti del d.lgs. n. 112/1998.

D'altronde, il profluvio di leggi e regolamenti – senza contare la produzione tanto pletorica quanto compulsiva di atti di indirizzo e programmazione, sotto la forma della *circolare*, prodotti dal ministero della pubblica istruzione – non sembra aver risolto (semmai, contribuito ad incrementare) la condizione di difficoltà in cui verserebbe, ad avviso di molti<sup>10</sup>, il settore dell'istruzione.

Tale situazione aiuta a spiegare il rinnovato interesse della dottrina costituzionalistica agli studi in materia di istruzione, a conferma della rilevanza che tale ambito ha nello sviluppo in senso democratico della struttura sociale<sup>11</sup>.

### 3. Aspetti critici. Le valutazioni INVALSI nella registrazione delle prestazioni

Senza voler offrire la sequenza completa delle questioni che fissano le criticità della scuola in Italia – ammesso che ciò sia possibile – è doveroso tuttavia sin da subito osservare che la percezione dello stato di crisi in cui parrebbe versare questo settore, sembra dipendere molto dagli obiettivi e dalle finalità a cui si vorrebbe orientato il sistema. Infatti, se

<sup>9</sup> Su cui, di recente, V. SATTI, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17/03/2020, pp. 1 ss.

<sup>10</sup> Ma per tutti, A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 211.

<sup>11</sup> È sintomatico di tale consapevolezza il fatto che nella produzione scientifica di diritto costituzionale il tema dell'istruzione e gli studi sulla scuola, specialmente rispetto ai nessi con la Costituzione formale, nel quadro dell'evoluzione della forma di stato, abbiano riacquisito uno spazio di rilievo. Per soffermarsi alle ricerche più analitiche e approfondite dell'ultimo periodo, cfr., oltre al già citato lavoro monografico di A.M. POGGI, *eodem loco, passim*, pure R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, Ediesse, 2019.

lo scopo di una riqualificazione della dimensione educativa coincide con la risposta alle domande provenienti da un certo tipo di concezione della dinamica economica, può risultare che il modello scolastico italiano non appaia perfettamente in linea con le aspettative provenienti da un certo tipo di cultura, che vorrebbe l'istruzione orientata quasi esclusivamente a formare competenze spendibili sul mercato. In altri termini, se la struttura del sistema scolastico dovesse allinearsi con le esigenze delle dinamiche di mercato – e solo con queste – sarebbe nitida l'incoerenza di un sistema come quello italiano che per un lunghissimo arco temporale ha continuato a risultare strutturalmente ispirato al modello gentiliano, ancorché indirizzato alla realizzazione degli obiettivi inscritti nella Costituzione della Repubblica e, dopo il 1962, contaminato dall'introduzione della scuola media unica<sup>12</sup>. Soprattutto in riferimento ai percorsi liceali, si è a lungo perpetuato un paradigma orientato alla formazione di persone dotate di una conoscenza profonda, analitica e strutturata, che investe la maggior parte degli ambiti del sapere, sebbene con una evidente prevalenza della cultura classica e umanistica. Un modello, cioè, chiamato soprattutto a coltivare, secondo una logica generalista, più che settoriale, l'attitudine alla soluzione della complessità nei diversi ambiti della vita. Un modello, in ultima analisi, che insiste sul «sapere». Ciononostante, ogni qualvolta si valutano le prestazioni e i risultati del sistema educativo nazionale, i risultati sono piuttosto deludenti.

Il punto pare essere il ruolo vieppiù determinante acquisito dal cosiddetto *ranking* delle istituzioni formative, divenuto negli anni, un'ossessione – come è stato scritto<sup>13</sup> – più che uno strumento capace di fornire oggettive indicazioni funzionali a migliorare effettivamente il sistema.

In effetti, l'inadeguatezza di mezzi di valutazione delle prestazioni delle istituzioni scolastiche sulla base di parametri che considerano, per esempio, gli esiti in uscita degli alunni, o i risultati ottenuti negli studi universitari – parametro servente a valutare la qualità dell'istituzione scolastica superiore - ovvero il tasso di inserimento occupazionale – criterio utilizzato allo scopo di verificare la qualità delle istituzioni universitarie - è costituita proprio dall'insufficienza degli indicatori utilizzati. In particolare, non è realistico postulare la qualità dell'istituzione formativa, prescindendo da parametri quali la provenienza sociale, il contesto familiare e culturale in cui è situato l'alunno<sup>14</sup>.

Anzi proprio l'analisi degli economisti giudica fundamentalmente errata sul piano metodologico la concentrazione degli indici di qualità delle istituzioni formative solo sulla va-

<sup>12</sup> Cfr. art. 1, l. n. 1859/1962, ai sensi del quale «in attuazione dell'art. 34 della Costituzione, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare è impartita gratuitamente nella scuola media, che ha la durata di tre anni ed è scuola secondaria di primo grado». Inoltre, «la scuola media concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva».

<sup>13</sup> Cfr. F. FERRANTE, *Quando il ranking diventa un'ossessione*, in *lavoce.info*, 28/12/2017, p. 1.

<sup>14</sup> La quale operazione, invece, ancorché non semplice, andrebbe svolta come rileva ancora F. FERRANTE, *eodem loco*.

lutazione delle *performance*<sup>15</sup> conclusive del ciclo di istruzione, ovvero sul successo delle prospettive lavorative e professionali degli studenti al termine degli studi universitari, senza che questo genere di verifiche venga – per dir così – depurato dal contesto sociale ed economico degli alunni, nonché dall'ambiente culturale alla cui estrazione essi appartengono, atteso che entrambi i fattori incidono pesantemente proprio sugli indicatori dai quali si pretenderebbe di acquisire il dato sulla qualità dell'istituzione formativa frequentata.

Ma gli indicatori correnti nella valutazione generale del sistema, radicati su parametri pre-costituiti, forniscono a cadenza annuale esiti sempre assai sconcertanti. I dati emersi dal report di valutazione degli apprendimenti INVALSI relativo all'anno scolastico 2018/2019 (gli ultimi disponibili) confermano questa percezione. Infatti, è imperativo prendere atto della permanenza di considerevoli differenze all'interno del sistema<sup>16</sup>, soprattutto rispetto alle condizioni di difficoltà in cui versa il segmento del sistema scolastico localizzato in alcune aree del Mezzogiorno.

I risultati complessivi delle misurazioni percentuali INVALSI riferite all'intero territorio nazionale, mostrano carenze assai significative per entrambi i cicli d'istruzione dell'obbligo, sia nella conoscenza e nell'uso della lingua italiana, che nell'apprendimento della matematica. Livelli di insufficienza che scendono lievemente rispetto all'attività di *reading* in lingua inglese, al termine della scuola media, ma rimangono attestati su alte percentuali di inadeguatezza nel secondo ciclo di istruzione dell'obbligo.

Ma il dato ancora più interessante riguarda la distribuzione territoriale degli esiti, da cui emerge – e si conferma – l'estensione ampia della forbice tra le regioni settentrionali e quelle meridionali.

Come si può agevolmente rilevare, le differenze tra le diverse aree territoriali del Paese sono finanche macroscopiche e coinvolgono sia il primo che il secondo ciclo d'istruzione. Di fronte a misurazioni di questo tipo, sicuramente coerenti con gli standard utilizzati come parametro di riferimento nelle rilevazioni INVALSI, è per certi aspetti sorprendente soppesare i risultati registrati negli esami di stato conclusivi del secondo ciclo di istruzione, i quali sembrano premiare gli studenti delle regioni meridionali<sup>17</sup>.

Come leggere queste dinamiche, evidentemente non poco contraddittorie? Ma soprattutto, per quanto pertiene all'analisi giuridica, quale ruolo nella determinazione di questo scenario potrebbe aver ricoperto l'evoluzione dell'assetto del sistema scolastico nazionale?

<sup>15</sup> Critiche nei confronti del pericolo che la misurazione delle competenze si trasformi in una mera certificazione di una semplice performance sono formulate anche in ambito pedagogico. Cfr., ad esempio, E. BOTTERO, *Per una pedagogia dell'emancipazione*, in *Coscienza*, 2, 2019, p. 14.

<sup>16</sup> Condizione segnalata anche dagli studiosi di didattica: sul punto cfr. P. TRIANI, *Scuola, oltre il mito delle grandi riforme*, in *Vita e Pensiero*, 3, 2018, pp. 56-57.

<sup>17</sup> Si possono consultare le tabelle recanti i risultati dell'esame di stato per l'a.s. 2018/2019 nel sito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca all'indirizzo internet <https://www.miur.gov.it/documents>.

La valutazione di questi problemi non può prescindere dal quadro costituzionale di riferimento; in più, di sicuro, non può ignorare i moniti sui quali gli studiosi in campo pedagogico hanno opportunamente attirato l'attenzione.

#### 4. Analisi e prospettive

Se quanto sin qui rilevato è vero, non si può fare a meno di soffermarsi, sia pure brevemente, su alcune prospettive di interpretazione della condizione in cui versa la scuola nell'epoca presente, fortemente condizionata dall'emergenza sanitaria.

Un primo aspetto riguarda la questione della narrazione sulla scuola, sovente ancorata alla drastica polarizzazione tra discorsi apocalittici, dal sapore vagamente nostalgico rispetto a modelli educativi apertamente autoritari, e visioni irrealistiche, e probabilmente fuorvianti, incentrate sulla retorica dell'innovazione<sup>18</sup>. Il suggerimento, del tutto ragionevole, è costituito dall'invito a bonificare il dibattito su scuola e istruzione superando quel tipo di dicotomia dialettica e impostando, nel contempo, la costruzione di un contesto scolastico che favorisca l'apprendimento di stili e comportamenti autenticamente democratici<sup>19</sup>.

In secondo luogo, in una più ampia prospettiva di inquadramento della questione educativa, riemerge prepotentemente, l'interazione del sistema scolastico con una società fatalmente trasformata. Forse, proprio assecondando queste evoluzioni, magari inseguendo modelli di valutazione rigidamente quantitativi<sup>20</sup>, si è persa una certa attitudine della scuola italiana a formare la capacità critica, prima che l'inclinazione a saper fare. Questa tendenza, tuttavia, è da ricondurre tanto «a una società che promuove in modo massiccio l'individualismo, la competizione, l'infantilismo»<sup>21</sup> quanto, in maniera assolutamente speculare, a una politica che ha assecondato questo processo.

Infine, un terzo profilo che merita di essere segnalato, è da ricercare nell'evoluzione dell'ordinamento scolastico. Si è già anticipato in premessa come nell'ultimo ventennio le trasformazioni della scuola italiana restituiscano una strategia utile a soddisfare parametri che riguardano solo alcuni dei profili necessari per qualificare l'attitudine formativa del sistema d'istruzione. In questa prospettiva, lo sbilanciamento troppo marcato delle finalità

<sup>18</sup> L'opposizione a una certa visione – si potrebbe dire quasi panteistica – dei fenomeni di digitalizzazione del sapere è perfettamente comprensibile quando riferita alla pervasività conquistata da Internet nella costruzione della conoscenza. Una conoscenza che si riduce «a una continua frammentazione del sapere, priva di un'idea unitaria del mondo e della vita, e fondata su una somma di opinioni emotive che disorientano, invece di indirizzare verso il pensiero razionale»: così G. DE RITA - A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, cit., p. 23.

<sup>19</sup> In questo senso si veda V. SCHIRIPA, *Quello sulla scuola è un discorso da risanare*, in *Coscienza*, 2, 2019, pp. 10 ss.

<sup>20</sup> In dottrina si parla a proposito di questi paradigmi, volti a favorire la trasformazione dei modelli di scuola, di «marketizzazione» dell'istruzione, come opportunamente osserva G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Napoli, 2012, p. 196 ss.

<sup>21</sup> Così, testualmente, E. BOTTERO, *Per una pedagogia dell'emancipazione*, cit., p. 16.



didattiche verso l'accentuazione del «*saper fare*», può aver favorito la germinazione di alcune criticità del sistema. I risultati dello sbilanciamento rispetto al «*sapere*» come tale sono restituiti dagli esiti dell'INVALSI, di cui si è sinteticamente dato conto in precedenza.

Certo, la legislazione scolastica recente mostra anche specifica attenzione a profili decisamente significativi e certamente coerenti con Costituzione, quali il problema dell'inclusione scolastica e la personalizzazione della prestazione<sup>22</sup>.

Si tratta, come è evidente, di linee evolutive per lo meno oscillanti tra l'inseguimento di modelli culturali semplificati, la quantificazione delle prestazioni rispetto alle esigenze del mercato, l'attenzione alle condizioni di marginalità sociale che incontrano nella scuola una sede privilegiata di normalizzazione, il tentativo di ricostruire il sistema di valutazione alla luce di un paradigma latamente meritocratico, con tutti i limiti, opportunamente segnalati in dottrina, che l'enfatizzazione della c.d. meritocrazia reca con sé.

Così che l'esame della legislazione vigente restituisce un modello di scuola piuttosto fluttuante rispetto alle coordinate normative di riferimento fissate, in particolare, negli artt. 33 e 34 della Costituzione.

Infatti, se è vero che per effetto dell'art. 3, comma 2, della Costituzione, le politiche di eguaglianza sostanziale si distinguono per essere il connotato autenticamente innovativo dello Stato costituzionale e democratico, il paradigma intorno al quale la Costituzione definisce il diritto all'istruzione (e l'organizzazione che all'attuazione di esso deve provvedere) partecipa dei medesimi caratteri posti a fondamento della sistematica dei diritti sociali: eguaglianza, universalità, pluralismo, solidarietà. Tutti principi normativi che in tempi e fasi diverse hanno innervato l'evoluzione dei sistemi di servizio alla persona e alla comunità. Certo, si è trattato di uno sviluppo non sempre lineare e talora assai contrastato, ma, soprattutto, non sempre coerente con le trasformazioni imposte da Costituzione.

Ora, proprio il problema della trasformazione del tipo di Stato suggerisce una sorta di sdoppiamento – potrebbe dirsi – della prospettiva da cui svolgere l'analisi dei processi di realizzazione dello Stato democratico e sociale.

Infatti, a volere indagare i passaggi fondamentali dell'attuazione del modello costituzionale, non si può fare a meno di rilevare una considerevole discontinuità, allargatasi progressivamente nell'ultimo decennio, tra il sistema prefigurato in Costituzione e la sua attuazione.

<sup>22</sup> Questo orientamento emerge dalle indicazioni nazionali 2012 riguardanti il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, adottate con il D.M. n. 254/2012, pubblicate in MIUR, *Annali della Pubblica Istruzione*, numero speciale, 2012, p. 9, ove, in particolare, è scritto che «la scuola realizza appieno la propria funzione pubblica impegnandosi, in questa prospettiva, per il successo scolastico di tutti gli studenti, con una particolare attenzione al sostegno delle varie forme di diversità, di disabilità o di svantaggio. Questo comporta saper accettare la sfida che la diversità pone: innanzi tutto nella classe, dove le diverse situazioni individuali vanno riconosciute e valorizzate, evitando che la differenza si trasformi in disuguaglianza; inoltre nel Paese, affinché le situazioni di svantaggio sociale, economiche, culturali non impediscano il raggiungimento degli essenziali obiettivi di qualità che è doveroso garantire». In ogni caso, perseguendo «la finalità sancita dalla nostra Costituzione di garantire e di promuovere la dignità e l'uguaglianza di tutti gli studenti «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» e impegnandosi a rimuovere gli ostacoli di qualsiasi natura che possano impedire «il pieno sviluppo della persona umana». Tali orientamenti sono ribaditi nelle linee guida 2017, recate dai D.M. nn. 537 e 910 del 2017.

## 5. Il nodo dell'autonomia scolastica e il problema della sostenibilità dello stato sociale

Il caso della scuola è particolarmente emblematico anche rispetto alla trasformazione del modello autonomistico, inquadrato nella più ampia prospettiva dell'impatto che le politiche di bilancio producono in relazione alla funzionalità dei sistemi di servizio, realizzativi delle politiche di eguaglianza sostanziale. Difatti, la pretesa autonomia delle istituzioni scolastiche si innesta in una strategia ampia di riqualificazione del concetto stesso di autonomia, inquadrata in una complessiva opera di riordino dell'assetto concernente i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, della quale partecipano anche istituzioni a base non territoriale ma comunitaria, quali le Camere di commercio, le Università e, per quanto specificamente qui interessa, le istituzioni scolastiche. Un ripensamento, invero, non assistito da elementi intrinseci di coerenza, specialmente rispetto alla redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni che spesso, come si è detto, ha prodotto una pervasiva segmentazione delle materie coinvolte in taluni ambiti di legislazione e, conseguentemente, di amministrazione.

Una frammentazione che potrebbe inutilmente ed ulteriormente aggravarsi, se si considera che il settore dell'istruzione si candida ad essere annoverato tra le materie oggetto di differenziazione per le Regioni che, al momento, hanno deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 116, ultimo comma, della Costituzione<sup>23</sup>.

Se dal principio autonomistico, ci si sposta sul piano del rapporto tra stato sociale e politiche di bilancio, la trasformazione sostanziale del modello desumibile da Costituzione risalta in maniera altrettanto evidente. In questo senso è sufficiente prendere in esame le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale, da cui si riceve adeguata conferma di questa tendenza.

L'andamento degli orientamenti del giudice costituzionale è piuttosto significativa sia in materia di trattamenti pensionistici (v. ad es. Corte cost., n. 70/2015) che in ordine alla spesa sanitaria<sup>24</sup>.

La cesura più incisiva rispetto al percorso evolutivo dello Stato sociale è segnata dal ricorso alle ragioni dell'equilibrio finanziario, ora espressamente posto in Costituzione, con cui si esige di dare fondamento alla sostenibilità delle misure di intervento economico e sociale. Dall'anno 2012 in avanti si sono moltiplicate esponenzialmente le pronunce in cui la prevalenza delle esigenze di bilancio sopravanza i criteri che in precedenza avevano guidato la Corte nell'affermazione della supremazia degli interessi di protezione dei diritti sociali.

<sup>23</sup> Più diffusamente sul percorso del regionalismo differenziato in materia di istruzione, cfr. V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., pp. 1 ss.

<sup>24</sup> Cfr. sul punto S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VII, Milano 2014, pp. 501-502.

Il settore dell'istruzione non è andato esente da questo indirizzo complessivo, anzi, piuttosto, ne rappresenta l'esplicazione più avanzata ed evocativa, soltanto a voler porre mente al ricorso quasi compulsivo nel testo della legge n. 107/2015 (c.d. «Buona Scuola»), alla locuzione che fissa il divieto di apportare nuovi o ulteriori oneri alla spesa pubblica.

L'ordinamento giuridico ha risentito di questo percorso, considerato che da un primo rilancio del sistema delle autonomie, per la cui definizione si è tuttavia dovuta attendere una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, alla ricerca delle indicazioni necessarie per ricollocare le varie competenze legislative e amministrative ridefinite, segue una fase di arresto coincidente con il regresso della dinamica economica avviatosi nell'ultimo decennio, connotato dal recupero di una pervasiva capacità di decisione dello Stato, in vista della programmazione della spesa pubblica, progressivamente sempre più condizionata da scelte macroeconomiche collocabili a livello sovranazionale.

Rispetto al settore dell'istruzione, non è difficile registrare un andamento sostanzialmente conforme allo schema accennato.

Infatti, dalla legge n. 59/1997, che come si è già detto introduce nell'ordinamento il principio dell'autonomia scolastica, si sono inquisite nella legislazione scolastica pulsioni tese a rafforzare e a concretare questo nuovo statuto delle istituzioni scolastiche, seguite immediatamente – per dir così – da regressioni di ispirazione centralistica; il che ripropone quasi in maniera speculare la stessa condizione riservata alle autonomie territoriali, il cui ordinamento è stato dapprima modificato dalla legislazione ordinaria e subito dopo dal legislatore della revisione costituzionale, per poi essere sottoposto a interventi profondamente recessivi, che convenzionalmente si potrebbero lasciar risalire al mancato completamento del processo di attuazione della l. n. 42/2009 sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Un processo che a tutt'oggi non si può seriamente reputare che sia destinato ad avanzare, in conseguenza della modifica dell'art. 81 Cost. che stabilisce il principio del c.d. pareggio di bilancio.

## 6. Conclusioni

Quanto sin qui rilevato, per quanto non esaurisca affatto tutti gli elementi che connotano la condizione attuale del comparto scolastico, dovrebbero però aiutare a spiegare il motivo per cui, forse più che in altri settori dell'ordinamento e dell'amministrazione, il profluvio di provvedimenti di vario rango, attraverso i quali si sta gestendo lo stato di emergenza sanitaria, incida in misura piuttosto pervasiva sull'andamento dell'istruzione e dunque sull'attività del sistema scolastico.

La situazione contingente genera pertanto interrogativi di non poca rilevanza sulla tenuta del sistema scolastico e sulla sua idoneità a realizzare gli obiettivi di fondo prefigurati dalla Costituzione. E il problema non può che riproporre una delle questioni di fondo dell'interpretazione costituzionale, vale a dire la questione del bilanciamento tra diritti e interessi diversi, quando non talora contrapposti.

Sullo sfondo, è necessario mantenere fisso lo sguardo proprio sulle linee guida, in particolare quelle che, l'Istituto superiore di sanità ha adottato in prossimità dell'avvio dell'anno scolastico in corso<sup>25</sup>.

Il provvedimento si iscriveva in un contesto in cui risultava disposta la ripresa normale di ogni attività scolastica, stante il Dpcm del 7 agosto 2020, poi, com'è noto, sopravanzato nuovamente dalle misure adottate durante l'autunno, segnatamente dai Dpcm del 13 ottobre, del successivo 24 ottobre e infine del 3 novembre, vigente mentre si scrive.

In tutti i provvedimenti sono contenute disposizioni aventi per oggetto l'istruzione e la scuola. E del resto, nei tredici decreti adottati tra il 23 febbraio e il 18 maggio 2020, ben dieci sono stati deliberati "sentito il Ministro dell'istruzione".

Rimonta dunque al legislatore il tentativo di bilanciare la garanzia del diritto all'istruzione e la tutela della salute, nel contesto dell'emergenza cagionata dalla pandemia.

Si tratta però di stabilire se le misure adottate, tradotte principalmente nella radicale trasformazione delle prestazioni didattiche, attraverso la digitalizzazione delle attività, abbia costituito un bilanciamento oppure un sacrificio non proporzionato delle esigenze connesse al diritto all'istruzione, a fronte degli interessi di protezione della salute, di fronte a un'emergenza oggettivamente grave.

Sicuramente la digitalizzazione ha contribuito a operare la trasformazione della prestazione scolastica. Per questo motivo, si potrebbe da un lato sostenere l'idea che, essendo l'attività di cui si sostanzia il diritto all'istruzione fondata su relazioni, prima tra tutte quella che realizza il rapporto educativo tra docente e discente, la prestazione scolastica digitalizzata potrebbe aver rappresentato un *vulnus* alla garanzia del diritto. Tuttavia, ribaltando diametralmente la prospettiva di lettura del fenomeno, si potrebbe, all'opposto obiettare che proprio il ricorso alla tecnologia ha reso possibile la garanzia del diritto, posto che non erano prefigurabili alternative possibili alla c.d. didattica a distanza (Dad).

È un fatto che il ricorso alle linee guida (in materia scolastica prendono il nome di *Indicazioni nazionali*) abbia da tempo coinvolto il settore dell'istruzione, per cui non sembra plausibile arrivare a definire questo strumento esattamente come una novità per il comparto della scuola. È vero però che sono cambiati – dettati dalla condizione di emergenza – gli atti deputati a recepire tali linee guida. Infatti, mentre queste hanno sempre assunto la forma tipica del regolamento, con le garanzie che per l'adozione di tale atto prescrive l'ordinamento vigente (cfr. art. 17, l. n. 400/1988), nelle fasi dell'emergenza sanitaria si è per lo più adottato l'istituto dell'ordinanza, il quale ha sempre sollevato questioni di particolare interesse per l'analisi delle procedure e delle garanzie tipiche dello Stato di diritto. Per restare nell'ambito della scuola, mentre per alcune materie il potere di ordinanza è stato espressamente attribuito al Ministro dell'istruzione mediante disposizioni di legge (cfr. D.L. n. 22/2020, recante «Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio

<sup>25</sup> ISS, *Rapporto Covid-19*, n. 58, 21/08/2020, in [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2944\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2944_allegato.pdf).

dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato»), altri aspetti del complesso sistema scolastico sono rimasti di fatto affidati alla più ampia discrezionalità dell'amministrazione, la quale si è ampiamente tradotta nel ricorso alle circolari ministeriali.

Non è secondario che ad oggi, mentre si scrive, non siano del tutto certe le tempistiche di riavvio delle attività didattiche in presenza, il cui inizio è ancorato ai potenziali indici di contagio del virus. Il che è per certi versi inevitabile, considerato che per fronteggiare lo stato di emergenza sono necessari interventi calibrati sull'evoluzione che in concreto assumono le condizioni che ne hanno richiesto la dichiarazione. In questo contesto, è evidente che il potere dell'amministrazione sia più rispondente ad esigenze immediate. Così procedendo, tuttavia, si potrebbe stagliare all'orizzonte una diversa e, per altri versi, insidiosa situazione, vale a dire la trasformazione di una condizione di emergenza in norma, con le conseguenze derivanti da una radicale metamorfosi della fisionomia del sistema delle fonti del diritto. E da questo punto di vista, forse, il problema del bilanciamento tra tutela della salute e diritto all'istruzione potrebbe costituire una significativa cartina di tornasole, utile per interpretare questo possibile mutamento.