

Giuseppe Tognon *

Stato e autonomie locali nella storia della nostra scuola

(articolo apparso sul n. 5/6 di "Scuola e Formazione", maggio/giugno 2011)

Nei 150 anni di storia scolastica italiana uno dei capitoli più interessanti è quello del rapporto tra Stato ed enti locali, comuni, provincia e regioni.

Negli ultimi anni se ne è fatto un gran parlare, perché la legge costituzionale n. 3 dell'ottobre 2001, convalidata con il referendum popolare, ha sancito che in materia di istruzione lo Stato deve preoccuparsi *"delle norme generali e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, della disciplina degli esami di stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche"*, mentre tutto il resto è oggetto di *"legislazione concorrente"* tra Stato e Regioni, *"con esclusione della istruzione e della formazione professionale"*, che già spettava alle Regioni.

Legislazione concorrente è una formula ambigua che si presta a molte confusioni e che ha dato subito il via ad una serie di conflitti, colorati politicamente, tra Stato e Regioni, come nel caso della Lombardia e dell'Emilia Romagna che nel 2003 e nel 2007 si dotarono di leggi regionali in materia d'educazione e formazioni molto diverse, se non addirittura antitetiche.

Nel 2009, tra il ministero e la Lombardia scoppiò la pace e venne siglata una Intesa che concedeva molto alla regione e che voleva essere di esempio. Sull'intera questione è calata però la nebbia, complice la fase calante e asfittica della legislatura.

Il mancato chiarimento, a suo tempo, di un organico pacchetto di norme applicative della riforma costituzionale e il contenzioso in materia finanziaria tra regioni e governo centrale, impegnato a far cassa tagliando anche i finanziamenti alle autonomie locali, ha impedito che di quella riforma costituzionale si riuscisse a tirar fuori il succo.

L'ultima riforma Gemini ha poi mutato nome e assetto agli istituti superiori e dunque ha inserito ulteriore complicazione in un quadro normativo e funzionale molto tormentato.

La vicenda del rapporto tra Stato ed autonomie locali ha in realtà radici lontane e presenta un interesse storico notevole. Intorno ad essa si è costruita, nel bene e nel male, l'ossatura della nostra scuola e soprattutto la concezione statalista che di essa abbiamo, più di quanto in realtà fosse e servisse.

La legge Casati del 1859, che rappresenta la legge originaria della nostra scuola, aveva delegato l'istruzione elementare (nelle città capoluogo anche il ginnasio e la scuola tecnica postelementare) ai Comuni, che dovevano farsi carico di tutto, dalle aule, ai banchi, pochi, agli stipendi, scarsi, per i maestri, al personale di fatica.

L'idea aveva un duplice fondamento: da un lato voleva evitare che il giovane Stato si caricasse di un peso economico ed organizzativo che non era in grado di reggere, dall'altro non si voleva accentuare ulteriormente il ruolo dello stesso in una materia vitale quale quella dell'alfabetizzazione.

Nel primo parlamento del Regno d'Italia l'idea federalista, di un'autentica e sostanziale autonomia alle Regioni, fu presentata anche da politici conservatori, ad esempio da Minghetti, allora ministro dell'Interno, ma fu affondata a passo di carica ancor prima di arrivare alla discussione in aula.

La legge Casati per altro è una legge tutta *"piemontese"* che riflette bene il ruolo che poteva avere la capitale in un piccolo stato e soprattutto il peso della tradizione gesuitica di una scuola elitaria di stampo culturale, non professionale.

L'Italia è piena di contraddizioni: il Piemonte anticlericale di un Cavour adottava la politica scolastica dei gesuiti ma avrebbe generato in don Bosco l'esempio più alto di una nuova vocazione formativa, operaia e professionale, che ne rappresentava l'antitesi.

Comunque sia, la legge Casati fu legge da lavori forzati, napoleonica quanto basta, con il ministro al vertice di una piramide ben strutturata di Provveditori e con l'impianto di un albero di alto fusto tutto proteso verso le libere professioni.

La scelta di comunalizzare l'istruzione elementare andava in controtendenza per altro con le professioni di fede della Destra e della Sinistra Storica di «fare gli italiani» e di impegnarsi in un poderoso programma di alfabetizzazione.

Il paese al momento della sua unificazione contava il 78 % di analfabeti, ma il bilancio per il ministero della Pubblica istruzione era un decimo di quello per la Guerra e per la Marina. Guerre d'indipendenza e politica internazionale, accentramento di poteri, lotta al brigantaggio - spesso onesta e obbligata protesta di popolazioni conculcate nelle loro tradizioni - lotta neanche tanto sotterranea con la chiesa e con le sue congregazioni religiose insegnanti, trasferimenti della capitale, programmi di opere pubbliche: tutte cose che lasciavano poco spazio, salvo che nella pubblicistica e tra gli intellettuali, alla «cura d'anime» di una scuola di base che si sapeva necessaria ma che si voleva quasi domestica, tutta intima.

Fu una scelta ipocrita, un' immensa finzione, perché significò lasciare diviso il paese sulla base della sua storia civile nel mentre che lo si pretendeva unito in quella giuridica e politica. Le scuole del Lombardo Veneto o della Toscana non avevano nulla in comune con l'assenza di scuole e di mentalità pedagogica del vecchio Regno delle due Sicilie o dello Stato pontificio, che brillava per ignoranza diffusa.

Ma, più ancora, era l'idea stessa di Comune che in giro per l'Italia assumeva volti molto diversi: dove era frutto di una cultura amministrativa di antico regime si incarnava in forme sostanziali e produttive, altrove era invece confusa in quella di comunità, di territorio se non addirittura di tribù.

Che la cosa non potesse funzionare fu subito evidente: cominciò la lunga *via crucis* dell'obbligo scolastico senza per altro che la vicenda potesse dirsi conclusa prima del 1911 quando con la legge Daneo-Credaro, i due ministri che la presentarono e la fecero approvare, lo Stato decise di avocare a sé tutta intera la scuola elementare e di inquadrare definitivamente il corpo insegnante, enormemente cresciuto e anche potentemente sindacalizzato e rumoroso, tra i suoi funzionari, povera élite di un Paese che nell'età giolittiana - età di aperture sociali, di industrializzazione e di trasformismi politici - si era creduto ormai adulto e forte e che la prima guerra mondiale lasciò invece affranto anche se vincitore.

Il fascismo fu il primo beneficiario della statalizzazione della scuola elementare perché su di essa costruì buona parte del suo consenso. L'idea di potere disporre di un «corpo spirituale» di stato, di una piattaforma mediatica ampia e capillare era nella filosofia intima di un progetto imperialista e magniloquente quale quello del regime mussoliniano, che comunque seppe disporre della scuola con intelligenza, recuperando la parte migliore della cultura pedagogica liberale e cattolica.

La domanda che viene spontanea infatti è la seguente: avrebbe potuto Mussolini giungere alla conciliazione con la Chiesa, ai Patti Lateranensi del 1929 e alla religione cattolica come religione di stato se non avesse dimostrato di saper condurre con mano fermissima l'impresa scolastica nazionale e se non avesse impostato tutta la retorica di regime secondo un' ispirazione pedagogica, come è tipico dei regimi di massa?

Il compito che alla caduta del regime si trovarono ad affrontare i Costituenti non fu facile, anche perché erano quasi tutti figli del liceo gentiliano e in sostanza di una scuola funzionante, una delle poche esperienze che dava davvero un volto unitario ad una Italia sempre e comunque socialmente troppo divisa.

Nell'Assemblea costituente si propose di lasciare alle Regioni ampi spazi di autonomia in materia di scuola tecnica e professionale - che era considerata la più vicina alle esigenze dei territori, del lavoro e della povera gente - senza toccare la scuola dell'obbligo che i socialisti e i comunisti erano fermamente convinti fosse meglio rimanere scuola statale.

Aldo Moro, che in materia fu uno dei protagonisti, fu pronto ad evitare che la polemica tra laici e cattolici degenerasse e che il sospetto che si volesse far riemergere la rete ancora forte delle scuole cattoliche facesse deragliare lo spirito costituente: sacrificò sull'altare dello Stato (di fatto lasciò le cose come stavano) tutta la scuola, tranne quella professionale e artigianale.

Le Regioni potevano accontentarsi, tanto più che non se ne immaginava bene nemmeno il volto. Esse videro la luce solo nel 1970 e restarono ancelle dello Stato in questioni amministrative marginali, così come lo erano rimasti i Comuni e le Province, impegnati, si fa per dire, a garantire edifici, aule, e poca cosa in termini di diritto allo studio.

Questa breve ricognizione storica dovrebbe rendere evidente che la legge costituzionale del 2003 contiene in sé una potenzialità inespresa importante, ma anche quanto sia difficile farla emergere.

L'art. 4 della legge che riforma l'art. 18 della Costituzione fonda il decentramento «*sulla base dei principi di sussidiarietà*», termine evocativo ma non per questo meno esigente dal punto di vista dei comportamenti sociali e politici.

La sussidiarietà è il convitato di pietra delle politiche riformatrici europee. Per la sua corretta interpretazione concorrono non solo i parlamenti, ma le culture dominanti, da quella cattolica che ne ha fatto quasi un'estensione dell'idea della carità nell'uguaglianza a quelle laiche, che la interpretano come la chiave per una riarticolazione del discorso sui diritti e sui doveri di cittadinanza.

Resta da decidere se davvero insistere sulla sussidiarietà o se invece rinculare verso forme di comodo di accentramento: in realtà resta da decidere se spingersi oltre la decadenza amministrativa e politica di un sistema che fa acqua da tutte le parti o se invece aspettare sulla riva del fiume la sua fine.

Problema del precariato e farsa delle graduatorie, ricorsi amministrativi, contenzioso tra organi costituzionali, protagonismo improvvisato dei parlamenti e dei governi regionali, fase di stanchezza del sindacalismo insegnante, confusione sulla scena politica: sono conseguenze dell'irrisolto problema del rapporto tra società e amministrazione, tra comunità e burocrazie, tra funzioni e responsabilità.

Sono la conseguenza di un'Italia che nel 1860 si presentò unita con una scuola di base più che federale, addirittura comunale, e che virò, sotto il peso della domanda sociale d'istruzione e del bisogno di surrogare la scarsa cultura della legalità, verso un'Italia da grande Stato che ora, dopo fatiche immense e buoni risultati, non ce la fa più.

Gli insegnanti si chiedano in che Italia vogliono lavorare, quale modello di nazione sia il migliore per mantenere viva la cultura della formazione e premiare, dove c'è, la loro professionalità. Poi, se occorre, lascino stare viale Trastevere e ritornino a bussare alla porta dei Sindaci, senza paura, con progetti chiari e proposte serie di sperimentazione pedagogica e di alto contenuto civile in materia di inclusione e di merito. Le leggi a quel punto seguiranno e le varie Leghe dovranno fare i conti con la realtà di bambini e di famiglie di ogni colore.

* Giuseppe Tognon, Professore ordinario di Storia dell'educazione, Università LUMSA di Roma