

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

LA SCUOLA ITALIANA E LA CULTURA EUROPEA

IL RUOLO DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI, POLITICI E DI GARANZIA

Prof. Sergio Stammati

1. Premessa

Ho cercato anche io di non venire perché, come ho precisato all'Ingegnere Boni, non sono un esperto di scuola, di diritto scolastico. Comunque, essendo venuto, a fronte delle gentili insistenze, parlerò con molta semplicità e in tutta sintesi delle discipline nazionali (costituzionali, legislative e amministrative) ed europee (diritto dei Trattati, sporadiche direttive, iniziative informali) sulla scuola e sulla cultura.

2. La scuola nella costituzione fra società e cultura

La costituzione ha riservato alla scuola uno spazio molto importante. Gli articoli 33 e 34 sono stati ricordati già prima ma è significativo il fatto che questi articoli siano strettamente collegati ad altre due disposizioni di principio, delle quali una è stata pure precedentemente ricordata, le quali nei due articoli citati, che si occupano direttamente di scuola, trovano uno sviluppo fra i più significativi. Si tratta dell'articolo 3 ripetutamente citato, nella sua doppia declinazione dell'eguaglianza formale e di quella sostanziale, particolarmente rilevante quest'ultima relativamente al diritto all'istruzione, ma anche dell'articolo 9, inserito anch'esso fra i principi costituzionali fondamentali, nel quale, al I comma, si afferma che "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica". Quest'ultimo, nella discussione all'assemblea costituente, figurava anzi come primo degli articoli dedicati alla cultura e alla scuola, onde gli attuali articoli 33 e 34 costituivano formulazioni normative immediatamente susseguenti a quella dell'articolo richiamato, successivamente traslato, per l'ampiezza delle sue ricadute anche oltre l'ambito scolastico, nella parte introduttiva del testo costituzionale. Si è parlato al riguardo dell'esistenza nel testo costituzionale, di una sua sezione tipica che, per la sua ampiezza, si sarebbe potuta denominare "costituzione scolastica". Ma, al di là di quest'impostazione, è certo che la scuola occupa nella costituzione un posto straordinariamente rilevante, che ivi è presente un nucleo normativo che testimonia dell'impegno dei costituenti a includere il tema della scuola nella costituzione scritta e a disciplinarlo in modo accurato.

Ciò che questo panorama normativo mostra con chiarezza da subito è che la disciplina costituzionale della scuola, per un verso la considera come un segmento essenziale della struttura sociale, e in questo primo senso la tiene fortemente ancorata al tessuto della storia e delle tradizioni territoriali, locali e nazionali, e dall'altro, e in senso solo apparentemente opposto, fa di essa il centro dal quale si innerva la cultura temporalmente e spazialmente sconfinata, che supera le vicende essenziali, ma ristrette, della storia patria e si diffonde sugli scenari della storia senza tempo e senza spazio, nel quale quella prima storia è immersa. La scuola è quindi un'istituzione sociale e un'istituzione culturale, è il luogo di congiunzione di due opposti, del più piccolo e del più grande, della microsocietà che si proietta nella società universale per mezzo della cultura.

Ebbene gli articoli della costituzione citati si ricollegano, gli uni, gli artt. 33 e 34, prevalentemente (ma vedremo subito non esclusivamente) alla prima e basilare caratteristica della scuola, quella di una microsocietà, che assorbe, che deve assorbire, gli umori particolari di coloro che la frequentano, eredi di tutti coloro che l'hanno frequentata nel passato, anche lontano, l'altro, l'art. 9, strettamente, anche se non esclusivamente legato alla scuola, la riporta alla sua, altrettanto necessaria vocazione universale, che la inserisce nella storia della cultura di ieri, non meno che di oggi, alla cultura

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

nazionale non meno che a quella europea e universale. Se, infatti, il gioco delle connessioni letterali lega la formula iniziale di quest'ultimo articolo alla formula conclusiva dell'art. 33, rivolto alle Università e alle accademie, non vi è dubbio che tale connessione resterebbe priva di senso e di base se non abbracciasse ogni tipo e grado di scuola, e se anzi non si riferisse primariamente ad essi.

Un perfetto collegamento fra le due essenziali caratterizzazioni della scuola, quella sociale e quella culturale, un ponte normativo fra l'uno e l'altro dei due aspetti, è poi agevole individuarlo nell'affermazione introduttiva dell'art. 33 cost., nel suo recitare che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento". Ivi, infatti, l'enunciazione del principio universale della libertà culturale, della scienza e dell'arte, armonico con l'art. 9, I comma, cost., è immediatamente collegato alla dimensione particolare e pratica di quel principio, individuato nella libertà dell'insegnamento, la quale conficca l'universale libertà della cultura nel microcosmo della vita scolastica di ogni livello.

2.1 La scuola come segmento organizzato della società civile e delle sue istanze di liberazione.

La valenza sociale dell'istituzione scolastica è immediatamente e in primo luogo segnalata dalla topografia delle due disposizioni sulla scuola. Esse sono poste infatti, di seguito alle disposizioni costituzionali sulla famiglia e subito prima di quelle relative alla disciplina del mondo del lavoro, con i suoi protagonisti maschili e femminili, divenuti adulti, visto che l'art. 37, comma 2 cost., obbliga la legge a "stabilire il limite minimo di età per il lavoro salariato". È in questo crescendo di forme associative, in questo spazio intermedio fra la forma squisitamente comunitaria della famiglia e le forme societarie del mondo del lavoro, che trova posto la scuola, disciplinata, dunque, come segmento vitale e sociale che immette in un ambito di vita più largo di quello familiare, entro il quale, prima ancora che le diverse e reciprocamente coordinate discipline settoriali, funzionali a trasmettere un'istruzione, si apprendono le basilari regole della cittadinanza, della convivenza fra diversi, e ci si prepara attivamente alle responsabilità future richieste dalla coesistenza in mondi più larghi e più conflittuali.

È in uno spirito come questo che la Costituzione interpella lo Stato organizzato, al quale rinvia nell'art. 33 cost. il nome "Repubblica", vincolandolo a istituire "scuole statali per tutti gli ordini e i gradi", a istituire quindi scuole pubbliche di ogni tipo su tutto il territorio nazionale, allo scopo di rendere effettiva la proclamazione di una scuola repubblicana aperta a tutti (come recita l'art. 34, I comma), di portare la scuola pubblica nei luoghi ove altre non ve ne siano, e di portarle, infine, anche in quelli dove vi siano solo scuole di natura privata, onde rendere effettiva quella libertà di scelta della scuola, promessa anche questa con chiarezza, pure se per implicito, dall'affermazione del pluralismo scolastico, dedotta da quella esplicita sulla libertà di insegnamento. Ecco, dunque, che è all'espansione organizzativa della scuola pubblica sull'intero territorio nazionale, disposta dall'art. 33 cost., che si allaccia il progetto della sua parallela espansione sociale prevista dall'art. 34 dello stesso testo, nel quale essa è vista come l'universo delle istituzioni diffuse che si aprono ad accogliere la moltitudine delle generazioni giovani e ciascuno dei singoli componenti di quelle generazioni.

Di qui l'attacco della disposizione notissima (II comma di quell'articolo) che stabilisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore per almeno otto anni, la quale, per la sua assolutezza, non rappresenta solo la filiazione diretta del principio dell'eguaglianza sostanziale, ma quasi un suo cardine iniziale, una configurazione privilegiata di quel principio, senza il quale, così lascia intendere la coniugazione, il ritmo parallelo di quei due commi e della loro numerazione, nessun altro progetto di saldatura e di ricambio sociale potrebbe essere realizzato.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Il diritto gratuito all'istruzione viene elevato perciò a dovere del suo titolare, e al di là del dovere di quest'ultimo, evidente si legge, nell'ultima disposizione citata, il richiamo all'art. 30, comma 1, cost., dove il dovere dei genitori è premesso al loro diritto "di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori del matrimonio", e ad essere portato, insieme al diritto, in primissimo piano. In alcun luogo della costituzione, penso si possa dire, si trova più fortemente impresso il sigillo della moralità repubblicana, il suo farsi diritto e anzi principio basilare del diritto.

Un timbro etico - giuridico, quello esposto, che si può leggere fedelmente riprodotto, per quanto il suo raggio applicativo, sia inevitabilmente e, si può intendere, dolorosamente, raccorciato, anche nelle due disposizioni successive dello stesso articolo 34 cost., che impegna la Repubblica a rendere effettivo il diritto dei "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" a "raggiungere i gradi più alti degli studi" (comma 3), "con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere assegnate per concorso" (comma 4). Disposizioni tutte, queste dell'art. 34, delle quali la Corte costituzionale ha voluto affermare, fin da una sua lontana sentenza, la n. 7 del 1967, la natura precettiva, non ostante che la tensione normativa di esse verso il futuro si potesse prestare a una possibile qualificazione di esse come norme soltanto programmatiche.

2.2 La scuola come istituzione culturale

La caratterizzazione culturale dell'istituzione scolastica emerge in costituzione nel fatto che, non ostante il suo radicamento in un ambito territoriale ristretto e la vocazione al servizio dell'istruzione nella società locale, essa è, tuttavia, sottratta, proprio in ragione della peculiarità della sua funzione, alla disciplina legislativa concorrente della regione, cioè dell'istituzione politica entro il territorio della quale essa pur opera. La revisione costituzionale operata dalla legge (costituzionale) n. 3 del 2001 precisa, infatti, con la puntualità che nasce dalla chiarezza del suo intento, che la potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione fa "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", e inoltre sottrae a quella stessa potestà, la materia dell'istruzione e della formazione professionale.

Che questa formulazione non sia dovuta al caso o a una scelta improvvisata è confermato dalla risaputa circostanza che l'eccezione formulata nella disposizione dell'art. 117, III comma, cost., è presa dall'art. 21 della legge ordinaria 15 marzo 1997, n. 59, che, nel proclamare l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi, la distingueva, sottraendola ad essa, da quella delle autonomie territoriali, "fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio". Si può affermare, sotto questo aspetto, che la scuola può essere qualificata come la dimensione minima ed essenziale della Repubblica italiana, che anzi possa essere pensata essa stessa come un anello della rete repubblicana, Repubblica essa stessa in piccolo, la quale, giusta l'art. 9 cost., "promuove (dall'interno) lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica", mentre la Repubblica in grande (non più lo Stato ente soltanto, ma l'insieme delle strutture politiche territoriali) promuove dall'esterno attraverso la scuola e attraverso altre istituzioni culturali, quella stessa cultura e quella stessa ricerca scientifica e tecnica.

La disseminazione e l'alimentazione capillare della cultura è dunque l'obiettivo dell'istituzione scolastica, è il suo presente, che però vive inseparabilmente dalla sua tensione verso il futuro delle singole persone e dei gruppi che le comprendono, che ad essa è non meno essenziale per la definizione della sua identità. In ciò, in questa sostanziale tensione etica della scuola, si fa viva la correlazione fra l'art. 34 della costituzione che non si limita a promettere, ma che, aprendo gratuitamente la scuola a tutti, realizza strutturalmente uno degli indirizzi ugualitari, e perciò sostanziali, formulati nell'art. 3, II comma cost., e l'art. 9 dello stesso testo costituzionale, che,

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

attraverso la scuola, si propone di realizzare dinamicamente quegli stessi indirizzi ugualitari e sostanziali, operando per la crescita culturale, non dei soli cittadini, ma di tutti.

Se la prima radice dell'autonomia scolastica è, dunque, quella sociale, che può essere realizzata solo con l'intervento determinante della Repubblica in grande, chiamata a svolgere la sua funzione di sostegno organizzativo e finanziario, ma non a dettare una antipluralistica politica culturale, la seconda e ancor più caratteristica radice della medesima, riposa sulla sua funzione educativa e culturale, che può essere realizzata solo a condizione di fare di quella scolastica un'istituzione repubblicana improntata al valore assoluto dell'autonomia, senza la quale la forza coagulante della sua presa culturale sarebbe destinata a disperdersi nella slavina corrosiva dei mille rivoli di premature e perciò disgreganti dispute di parte, o resterebbe obnubilata dalle cortine fumogene delle politiche culturali statalistiche o regionalistiche illiberalmente imposte alla scuola dalle forze politiche dominanti.

2.3 La scuola come istituzione culturale europea e la sua funzione nell'attuale congiuntura critica delle istituzioni politiche europee

Per non creare fraintendimenti circa il mio sostegno alla tesi del carattere apolitico della scuola, preciso immediatamente che la mia, ben diversa, opinione, è che, perfino banale è dirlo, le scelte politiche più autentiche siano quelle basate sulla più ampia consapevolezza del loro significato, e che dunque la scuola abbia un ruolo nevralgico nella preparazione a tali scelte, svolgendo in concreto quella plurale "politica della cultura" che Bobbio contrapponeva alla verticistica "politica culturale". Di guisa che la precipitazione anticipata in quest'ultima si risolve assai di più nella negazione, il più delle volte inconsapevole, della prima, piuttosto che in una reale affermazione della seconda.

Lo scenario europeo offre oggi indicazioni, per un verso quasi esemplari e per altro verso molto problematiche, in proposito. La vicenda del doppio fallimento, susseguitosi in stretta continuità temporale, dei due Trattati dell'Unione europea, quello costituzionale sottoscritto a Roma il 29 ottobre del 2004 (Trattato costituzionale di Roma) e quella di riforma (assai meno ambizioso se non controproducente) sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre del 2007, testimoniano delle gravi difficoltà nelle quali versa l'UE, (nella quale versano gli organi che più direttamente la rappresentano, il Parlamento e la Commissione) quando si azzarda a compiere passi in direzione di una più forte coesione politica. Questa è l'UE attuale con le sue difficoltà di coesione, particolarmente acute nel presente, che non si vogliono qui minimizzare.

Ma esiste anche l'Europa degli accordi di cooperazione culturale fra gli Stati, l'Europa dei giovani i quali con le varie specie delle borse Erasmus sciamano per tutta Europa, da Università a Università, vivono per mesi nelle città dove più forte si è fatta sentire fin dal basso Medioevo la comune tradizione culturale europea, che condividono con i loro coetanei i medesimi problemi e il medesimo spirito per affrontarli, i quali nascono, insomma, oltre che di fatto, anche linguisticamente, culturalmente e giuridicamente europei. Esiste anche un'Europa degli scambi culturali diretti fra le scuole dei vari Paesi, con le classi scolastiche che si rendono reciprocamente visita, e quella degli scambi culturali indiretti fra le medesime, come quelli che si stabiliscono fra le scuole europee attraverso le risposte da esse offerte ai medesimi questionari sempre più spesso indirizzati loro dalle più varie autorità dell'UE per collaudare quanto forte batta il cuore culturale dell'UE, le quali rivelano spesso somiglianze sorprendenti di problemi da affrontare, pur se provengano da scuole geograficamente assai distanti.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Tutto ciò sta a testimoniare che l'integrazione culturale, se vale a preparare, fra l'altro, scelte politiche consapevoli in un solo paese, nel quale possono riannodarsi a una tradizione di unità politica ormai conquistata, se la si rapporta all'universo giuridico di più paesi, acquista un significato assai più forte perché realizza la condizione indispensabile a preparare le convergenze politiche che al presente le stesse istituzioni della politica non hanno la forza di realizzare.

Senza una forte integrazione delle culture nazionali dei Paesi dell'UE non si potrà, insomma, attingere il traguardo dell'unificazione politica, al quale si arriverà invece quasi senza sforzo quando quell'integrazione sarà tanto forte da rendere obsolete tutte le resistenze politiche nazionali. Oggi, se si pone a raffronto la spontanea mobilità dei rapporti fra le cellule elementari della società europea con la staticità formale delle istituzioni politiche europee, si può, dunque, dire di avere individuato il moto e il verso che stanno gettando le basi della futura, più stretta, integrazione di quelle istituzioni.

2.4 Istruzione e scuola nel diritto positivo europeo. La prudenza del diritto originario e la vivacità delle iniziative culturali

Ma come affiora l'interesse per la scuola e per la cultura nel diritto positivo europeo e nazionale?

Per quanto riguarda il diritto europeo, questo, a partire dal Trattato di Maastricht, vero punto di svolta nelle politiche comunitarie nei settori che stiamo considerando, per arrivare a quello di Lisbona, (per altro ancora inoperante) si occupa di entrambe, anche se al termine "scuola" viene preferito quello, per me meno felice, di "istituti di insegnamento".

Quest'ultimo Trattato riproduce ad esempio con lievi modificazioni, nei titoli XII (Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport) e XIII (cultura) alcune disposizioni, intonate, non allo spirito classico e autoritativo delle disposizioni giuridiche, ma al medesimo spirito di promozione e di incoraggiamento della scuola e della cultura presente nell'art. 9 della nostra costituzione.

Secondo l'art. 165 del Trattato di Lisbona (ex art. 149 TCE, ma numerato allo stesso modo nel Trattato di Maastricht), infatti, relativamente alla scuola, l'UE si impegna, fra l'altro, in particolare:

- a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la
- diffusione delle lingue degli Stati membri;
- a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;
- a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento, a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri;
- a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

A sua volta l'art. 167 (Tit. XIII, ex art. 151 TCE) II comma, prevede, fra l'altro, parallelamente, in relazione alla cultura, che "l'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare:

- la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei settori del miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;
- la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
- gli scambi culturali non commerciali;
- la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo".

La struttura di queste disposizioni è la seguente: Il perno delle disposizioni sulla scuola e sulla cultura poggia sui due articoli 165, co. 2 e 167, co. 1, fondamentalmente imperniati sul valore del rispetto delle tradizioni scolastiche e delle culture nazionali.

Il primo d'essi tiene, infatti, a rassicurare gli Stati che "per contribuire alla realizzazione degli obiettivi (in esso) previsti, il Parlamento europeo (che il Trattato di Maastricht non menzionava) e il Consiglio, deliberando in conformità con la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione" ed esclude prudenzialmente "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

Il secondo mette in primo piano "l'intendimento dell'UE di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali." Anche nella disposizione più sbilanciata a favore della cultura, quella dell'art. 167, IV co. del Trattato, per la quale l'U.E. "tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei Trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture", è agevole avvertire il timbro di questa stessa impostazione.

A monte di entrambe sta l'esortazione rivolta agli Stati a dare risalto al "retaggio culturale comune" ad essi, a una cultura comune che c'è già. A valle sta l'esortazione a intensificare, in primo luogo attraverso l'apprendimento linguistico, i rapporti (gli scambi) fra le istituzioni scolastiche e le culture nazionali così da dar vita, per mezzo di esse, a una cultura comune più forte, che vada al di là di quella esistente.

Nelle sue disposizioni giuridiche più importanti, dunque, l'atteggiamento dell'UE verso la scuola e la cultura degli Stati membri è estremamente prudente. E' ad essi che in questi campi riconosce il ruolo principale riservando a sé stessa solo azioni di promozione delle culture degli Stati membri e di integrazione della loro azione (quale si è espressa in modo spiccato nella direttiva 89/552 CEE (TSF), poi modificata dalla direttiva 97/36 CE e da poco dalla direttiva 2007/65 CE, volta fra l'altro a proteggere le opere audiovisive europee nei confronti di quelle non europee) e perseguendo solo indirettamente l'obiettivo di irrobustire la cultura europea, destinata a crescere, ma per ora solo per la via di potenti spinte profonde, formalmente poco appariscenti, sprigionate dalle varie società civili.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Spinte più determinate, come anticipato nell'intitolazione del paragrafo, sono venute piuttosto da fonti di natura informale.

Si è trattato talora di iniziative di carattere politico – culturale, come la sessione del Consiglio - Istruzione (Bruxelles, 21 novembre 1996) che ha coinvolto insieme ai ministri europei dell'istruzione anche i ministri di Paesi dell'Europa centrale e orientale, allora non ancora membri dell'UE, allo scopo di concertare strategie comuni di istruzione permanente, di educazione e formazione dei giovani nell'ambito delle comunità locali, di protezione dell'infanzia e di altri, collegati alla nuova società dell'informazione. Talaltra di iniziative finalizzate a valorizzare speciali aspetti della cultura giovanile europea, come quelle del libro bianco, "Un nuovo slancio per la gioventù europea", presentato dalla Commissione UE il 21 novembre del 2001, volto a promuovere la cura dell'informazione diretta ai giovani in funzione della loro partecipazione alla vita pubblica, o come quella, più puntualmente rivolta alle scuole, della proclamazione da parte del Consiglio d'Europa dell'anno 2005, come "Anno europeo della cittadinanza democratica attraverso l'educazione".

Talora, infine, tali spinte sono giunte da azioni più coordinate come quelle più recentemente ricapitolate nella c.d. agenda di Lisbona per la cultura, definitivamente approvata contestualmente al Trattato di riforma nel dicembre 2007, articolata in tre capitoli, quello del potenziamento del dialogo interculturale, quello della valorizzazione della cultura in funzione della crescita e dello sviluppo economico e infine quello della promozione della cultura come elemento vitale delle relazioni internazionali dell'UE.

Si tratta di iniziative, certamente significative che non si sono, tuttavia, tradotte, né allo stato attuale di sviluppo del diritto originario dell'Unione avrebbero potuto farlo, in atti normativi di diritto derivato europeo altrettanto significativi.

3. Il debole orientamento europeo della legislazione nazionale sulla scuola e quello più scoperto delle fonti secondarie.

Quest'ultima constatazione ci porta a scoprire insospettite analogie fra ciò che si è finito di osservare relativamente all'andamento delle discipline europee nei settori della scuola e della cultura e l'orientamento europeo di quelle nazionali in quegli stessi settori. L'orientamento prudente del diritto originario europeo si è infatti riflesso sulla legislazione italiana, pure se quest'ultima non era da esso impedita ad operare scelte culturali più favorevoli allo sviluppo di una scuola e di una cultura più decisamente orientate verso il baricentro europeo.

Né una spinta decisiva in questo senso poteva venire in questo caso dalla costituzione nazionale, che, anche per la sua data di nascita, non ostante la sua esplicita valorizzazione dei beni della scuola e della cultura, certamente lasciava spalancata la porta all'apprezzamento della cultura europea, parallela a quella nazionale, ma non poteva certo fare di tale apprezzamento un proprio obiettivo esplicito.

In questo contesto la legislazione nazionale e in particolare la legge 23 marzo 2003, n. 253, (conosciuta come legge Moratti) solo di recente ha cominciato a emettere i suoi primi vagiti in direzione della cultura europea.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Nel suo articolo 2, comma 1, lett. b) possiamo leggere, ad esempio, che fra gli obiettivi della nuova scuola rientra quello di promuovere il "conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, e lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea". Un insieme di obiettivi questo, indicato da tale disposizione, che, per quanto indebolito dal burocratico "anche" introdotto nella sua formulazione, assume pur sempre la veste della enunciazione di una finalità generale o di sistema alla quale dare seguito con una pluralità ordinata di interventi puntuali.

La stessa legge include poi (art. 2, comma 1, lett. f) fra i suoi obiettivi particolari "l'alfabetizzazione in almeno una lingua dell'Unione europea oltre (che nella) lingua italiana" e nel medesimo spirito, e nello stesso luogo normativo, "introduce lo studio di una seconda lingua dell'Unione europea" nella scuola primaria.

Più impegnata verso l'apertura alla cultura europea appare, senz'altro, la circolare del Ministero della P.I. del 16 ottobre 2006, intitolata "Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e (la) legalità", chiaramente orientata a diffondere nell'ordinamento scolastico interno gli indirizzi del libro bianco avanti citato, successivamente sviluppati da altri documenti europei, fra i quali quello approvato dal Parlamento e del Consiglio UE, preparatorio della decisione istitutiva del programma di azione "Europa per i cittadini" (per il periodo 2007 - 2013), finalizzato, come il libro bianco, a promuovere la cittadinanza attiva e "lo sviluppo del senso di appartenenza a una società fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, diversità culturale, tolleranza e solidarietà, principi dichiarati nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre del 2000".

Il pregio del documento, esplicitato oltre che nell'elencazione articolata delle sue finalità, nelle sue numerose e dense premesse, è quella di considerare la cultura della legalità e della democrazia quale aspetto cruciale della trasmissione dell'istruzione. Essa affida pertanto, in apertura, alla scuola "sede istituzionale dell'educazione e dell'istruzione" il compito "di contribuire alla coesione sociale" stimolando "l'attenzione alle differenze fra generazioni, generi, etnie, lingue, religioni e culture" e quella di "leggere i bisogni formativi del territorio di riferimento rapportati alla più ampia dimensione nazionale, europea e mondiale".

Fra le varie finalità enunciate dal documento per indirizzare le scuole, sono specialmente rilevanti in questa sede, quelle dei punti 8 e 13. La prima ("I saperi per la legalità") che sollecita una "particolare attenzione alla dimensione europea" nella trasmissione scolastica della cultura della legalità e della cittadinanza attiva, non potendosi ormai "prescindere dalla conoscenza delle dinamiche europee e internazionali, delle altre lingue, culture e religioni..." La seconda ("la cooperazione europea e internazionale") che, oltre a valorizzare "la partecipazione ai programmi europei come "valida e significativa occasione per definire e realizzare con scuole di altri Paesi strategie didattiche finalizzate al confronto e allo scambio fra culture e a favorire tra i giovani il dialogo interculturale", addita "gli studi condotti dal Consiglio d'Europa sulla educazione alla cittadinanza democratica" come "un valido stimolo (per i docenti) per approfondire gli ambiti teorici e conoscere le numerose esperienze dei diversi Paesi appartenenti all'UE."

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Scontato lo spazio che affermazioni come queste appena riferite concedono a una certa, difficilmente evitabile, retorica, è però indubbio che l'apertura più esplicita alla cultura europea da parte dei rappresentanti politici direttamente responsabili degli indirizzi culturali più complessivi della scuola italiana (alla quale spetterà poi di elaborarli autonomamente nella singolarità delle proprie articolazioni) si trova, analogamente a quanto accade in Europa, in documenti giuridicamente meno impegnativi, ma culturalmente più propulsivi, come quello citato e come l'altro "cultura, scuola, persona" del 2007, proveniente dalla stessa fonte politico - giuridica e intonato ai medesimi orientamenti culturali.

4. Il ruolo degli organi costituzionali di controllo nel contesto dell'apertura ancora embrionale della legislazione nazionale alla cultura europea.

Una volta allineate le premesse necessarie e tutti gli elementi per offrire una risposta ragionata alla questione del ruolo delle Autorità di garanzia nella vigilanza e nella promozione della cultura europea nella scuola italiana, si può agevolmente e rapidamente formulare tale risposta.

Iniziando dalla prima di queste due funzioni, quella di vigilanza, è evidente che l'esercizio di essa è direttamente correlato all'intensità dell'intervento delle autorità politiche, e in particolare all'intensità dell'intervento dispiegato dal legislatore, nel promuovere e disciplinare la vocazione europea della scuola italiana.

Allorché quest'ultimo intervento sia flebile e episodico, come si è avuto modo di constatare nel corso di questa breve analisi, il corrispondente intervento delle Autorità costituzionali di garanzia, non può che far registrare un carattere altrettanto, e anzi ancor più, flebile ed episodico.

In effetti, né il Presidente della Repubblica, né la Corte costituzionale hanno avuto occasione di intervenire su quell'unica legge che si è pronunciata nel modo veloce che si è avanti registrato sul ruolo che dovrebbe avere la cultura europea nella scuola italiana. Il ruolo di garanzia di quei due organi non si è potuto, infatti, esercitare, potrebbe dirsi, per la mancanza pratica dell'oggetto affidato alla loro vigilanza, a differenza di quanto è avvenuto quando, in relazione alla copiosa sequenza di leggi nazionali intervenute a disciplinare i più diversi aspetti dell'organizzazione e dell'attività scolastica, la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta per riportare molte di quelle discipline legislative entro il solco delle regole e dei principi costituzionali.

Discorso solo parzialmente analogo si può tenere riguardo alla funzione di promozione della legislazione avvenire da parte delle due Autorità costituzionali. Riguardo ad essa il ruolo delle due Autorità è profondamente diverso: la funzione della Corte, infatti, è sostanzialmente negativa, rivolta ad annullare leggi del passato e solo talvolta, e in via eccezionale, essa si è espressa attraverso suggerimenti (o moniti come sono stati chiamati in dottrina) rivolti al legislatore affinché provvedesse esso stesso, in sua vece, a sostituire disposizioni di legge vigenti con altre più consone al dettato costituzionale, prima che una sentenza della Corte, dalla medesima preannunciata, avesse a intervenire nel futuro, dichiarando quella legge incostituzionale.

1° CONVEGNO PER UNA NUOVA SCUOLA EUROPEA

ROMA - 7 FEBBRAIO 2009 - VIA LA SPEZIA 83 - SALA "G. MAZZINI"

Diverso discorso vale per il Presidente della Repubblica al quale, secondo una nota teorizzazione, spettano ordinariamente funzioni, non solo di freno, ma anche di impulso costituzionale. Non varrebbe, tuttavia, rispetto al problema che ci interessa in questo convegno, ricercare nell'elenco delle funzioni che la costituzione gli attribuisce (specialmente nell'art. 87 di quel testo) quella che più gli converrebbe esercitare ove volesse imprimere un andamento più serrato alla politica legislativa della Repubblica in materia di scuola, e, in particolare, della sua caratterizzazione europea.

Nessuna di tali funzioni formali potrebbe infatti essere da lui utilmente esercitata allo scopo di conseguire l'obiettivo di promozione culturale che egli si sia eventualmente proposto. Soccorre, invece, al conseguimento di tale scopo la facoltà riconosciuta dagli studiosi, dopo un primo periodo di esitazioni, al Presidente della Repubblica, di esternare informalmente il proprio pensiero sui più vari argomenti, rivolgendosi direttamente al popolo italiano in occasione della sua partecipazione ai più diversi eventi della vita associata, e specialmente quando si esprima attraverso discorsi pronunciati alla radio e alla televisione.

Parlando nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale il Presidente ben potrebbe, dunque, manifestare liberamente, nelle circostanze ritenute più adatte, il proprio avviso favorevole a un più pronunciato orientamento europeo della cultura scolastica italiana, qualora abbia a considerare che un indirizzo cosiffatto corrisponda agli interessi più profondi del Paese, i quali dovrebbero necessariamente trovare in lui, nell'inerzia o nell'insufficiente dinamismo degli altri organi costituzionali, l'interprete costituzionalmente più appropriato.

5. Conclusione minima

Evidentemente anche la facoltà di messaggio informale del Presidente della Repubblica or ora concisamente esposta incontra dei confini costituzionali, segnati più che da regole costituzionali esplicite, da regole non scritte, convenzionali e di correttezza costituzionale, individuabili, più che per mezzo di rigidi parametri oggettivi, attraverso l'esercizio della platonica difficile "arte del governo".

Di ciò, del difficile equilibrio che regge le relazioni fra il dovere presidenziale di parlare e il suo simmetrico dovere di tacere, spesso manca la precisa coscienza in coloro che criticano il Presidente per ciò che dice, che deve dire, e per ciò che tace, che deve tacere.