

Blanca Vintanel Lucientes, *Análisis de los debates parlamentarios de las leyes orgánicas de educación promulgadas en España desde 1980 a 2022* (Col. «Estudios»), Prólogo de Javier Ferrer Ortiz, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 395

Nei Paesi occidentali è ormai invalso il luogo comune, che si ripresenta costantemente nella riflessione politologica o comunque nel dibattito pubblico, secondo il quale l'alternanza rappresenterebbe il 'sale' della democrazia.

In linea di principio, effettivamente, l'avvicendamento di forze politiche di differente estrazione ideologica e culturale al Governo nazionale, con l'abbandono dei banchi dell'opposizione parlamentare, costituisce solitamente un 'indice' rivelatore di un ottimo 'stato di salute' dei regimi democratici incentrati sulla volontà abitualmente espressa dai cittadini: non solo perché in questo modo si scongiura il consolidamento di centri di potere, ma altresì perché si innesca una virtuosa dinamica concorrenziale volta a incrementare trasversalmente il livello di qualità tanto della classe dirigente quanto della proposta politica nel suo insieme.

Ciò, tuttavia, non significa che la 'logica' dell'alternanza non produca disfunzioni e attesti in ogni caso l'insediamento di un assetto istituzionale giunto a piena maturazione. A titolo esemplificativo, la rotazione sistematica di coalizioni al termine di ciascuna consultazione elettorale, prima dell'uno e poi dell'altro schieramento, potrebbe essere sintomatica della precarietà e inefficienza delle compagini partitiche e perciò della fragilità e vulnerabilità del modello di democrazia rappresentativa. Ma c'è di più. L'«eccesso» di alternanza rischia di ripercuotersi sul rapporto tra politica e diritto, dando luogo a uno sbilanciamento a favore della prima suscettibile di minare la stabilità e la tenuta di rilevanti settori dell'ordinamento giuridico, per tale ragione soggetti a ripetuti *revirements*: segnatamente al cospetto di alcune tematiche alquanto divisive che polarizzano la dialettica tra i partiti e da cui emergono in modo evidente concezioni del mondo e della società tra loro difficilmente conciliabili, se non diametralmente antitetiche.

Questo è il primo spunto di riflessione, per così dire, 'immediato' che abbiamo ricavato dalla lettura del volume di Blanca Vintanel Lucientes, dal titolo *Análisis de los debates parlamentarios de las leyes orgánicas de educación promulgadas en España desde 1980 a*

2022, ove l'Autrice ricostruisce con dovizia di particolari i confronti accesi che hanno animato e animano tutt'ora, da oltre quarantacinque anni, le sedute del Congresso dei deputati e del Senato in ordine alla configurazione e all'implementazione del sistema scolastico non universitario in Spagna. Un sistema che trova un preciso riconoscimento nei nove dei dieci commi che compongono l'articolo 27 della Carta costituzionale spagnola del 1978, tuttavia declinati non uniformemente dalla classe politica di volta in volta succedutasi alla guida dell'esecutivo, come dimostrano eloquentemente le otto leggi organiche – 19 giugno 1980, n. 5; 3 luglio 1985, n. 8; 3 ottobre 1990, n. 1; 20 novembre 1995, n. 9; 23 dicembre 2002, n. 10; 3 maggio 2006, n. 2; 9 dicembre 2013, n. 8; e 29 dicembre 2020, n. 3 – che hanno regolato e regolano tale comparto dopo il tramonto della dittatura franchista.

D'altronde, nel *Prólogo* vergato da Javier Ferrer Ortiz si sottolinea che già il testo costituzionale fu il risultato di un compromesso in seno alla costituente spagnola, e pertanto la legislazione ordinaria non può che risentire di un'incertezza di fondo in quanto è scaturita da postulati non proprio chiari e coralmmente accettati, bensì assai controversi e fortemente condizionati dallo scenario politico contingente. Si è così assistito a un estenuante «diálogo de sordos» (p. 27) viepiù accentuatosi a causa dell'incapacità, imputabile ai principali partiti di maggioranza e di opposizione, di ricercare un ampio consenso nell'arco di ogni legislatura su alcuni punti centrali per forgiare un modello educativo fermo nei suoi aspetti essenziali e quindi salvaguardato dalle fluttuanti linee di indirizzo adottate dai Governi rispettivamente in carica.

Lo scontro frontale che ha visto coinvolti centrosinistra e centrodestra, anzitutto socialisti e popolari, ha dunque segnato una «situación de reforma permanente» che ha condotto ad acquisizioni parziali, mentre le discussioni assembleari e gli *itineraria* normogenetici sono stati e sono ancora contaminati da «dosis de demagogia» (p. 31). Si tratta di due elementi opportunamente delucidati nelle pagine introduttive da Vintanel Lucientes, che in seguito propone una disamina delle *leyes orgánicas* sulla base di un percorso ricostruttivo ed espositivo similare: i puntuali resoconti dei lavori parlamentari sulle questioni più scottanti e maggiormente disputate sono, infatti, preceduti dalla presentazione generale dei principi informativi e degli obiettivi di ciascuna legge per poi concludersi con le valutazioni finali dell'Autrice, suffragate dalla riflessione della dottrina.

Su questi tre assi portanti si muove l'interessante studio qui recensito, che offre al lettore la possibilità di addentrarsi in uno 'spacato' non marginale dell'esperienza giuridica spagnola per coglierne

le criticità e le prospettive di evoluzione. E questo non secondo un approccio asetticamente neutro poiché l'Autrice, con *verve* polemica ma debitamente argomentata e documentata, non rinuncia a esprimere il proprio parere nel merito delle scelte operate specialmente dai Governi a trazione socialista, constatandone, talora con punte di sagace ironia, la portata ideologica, ovvero la contraddittorietà o l'irragionevolezza sostanziale. Una peculiarità, questa, che rende avvincente la consultazione dell'opera, nonostante la complessità di un tema che invero non può e non deve restare, *ex natura sua*, alieno da qualsiasi giudizio di valore essendo in gioco la dignità stessa della persona umana e delle sue spettanze intrasgredibili, da un lato, e l'armonico sviluppo del contesto sociale, dall'altro.

Non è certo questa la sede per richiamare esaustivamente tutti i profili scandagliati accuratamente dall'Autrice nel suo corposo volume. Ve ne sono a ogni modo taluni che meritano di essere richiamati perché ricorrono ciclicamente nelle diatribe tra socialisti e popolari riflettendo, come poc'anzi anticipato, quella radicale diversità di vedute sul ruolo della scuola e in specie del fattore religioso nelle strutture formative che peraltro ha attraversato, pure in questo caso non senza vivaci polemiche, anche la storia del nostro Paese dal XIX secolo all'avvento della Costituzione repubblicana del 1948.

È utile ricordare, in primo luogo, come buona parte delle sessioni delle due Camere spagnole *in subiecta materia* si sia concentrata sull'art. 27 comma 1 della Carta fondamentale, che riconosce sia il «derecho a la educación» sia la «libertad de enseñanza», ben distinte dall'Autrice nel corso di tutta la trattazione: «El derecho a la educación incluye el educarse en libertad, asociado al derecho de los padres a elegir el tipo de educación con todas sus implicaciones» (p. 272). L'interpretazione e applicazione della disposizione costituzionale sono divenute ripetutamente terreno di scontro politico in aula circa le relazioni che intercorrono tra le due situazioni giuridiche soggettive e l'eventualità che l'una possa prevalere sull'altra. In special modo, i partiti dell'area di centrodestra propugnano, senza soluzione di continuità, che in ambito educativo sia incoraggiato un effettivo pluralismo «institucionalizado» (p. 333), contrassegnato cioè dalla parificazione tra strutture statali e non statali. Queste ultime, inoltre, devono essere sovvenzionate con soldi pubblici mediante «los conciertos educativos» (p. 117), così da renderle accessibili a prescindere dalle condizioni economiche individuali per consentire ai genitori di scegliere liberamente in quale centro d'insegnamento indirizzare i propri figli. In altri termini, la parità scolastica realizza, nel solco delle norme costituzionali (articolo 9 comma 2), la cosiddetta «igual-

dad de oportunidades» (p. 79), in modo da assicurare quantomeno la gratuità dell'istruzione obbligatoria (articolo 27 comma 4 Cost.) nei centri accreditati e in quelli statali per fare fronte alla domanda reale dell'utenza, che aumenta laddove i centri medesimi predispongano un'offerta formativa attrattiva e di qualità. La complementarità tra i poli scolastici consentirebbe, in definitiva, «a los concertados participar con la Administración en la prestación del servicio educativo, sin suponer una construcción partidista sometida a vaivenes parlamentarios» (p. 165).

Per converso, le forze politiche di centrosinistra caldeggiavano, stando alle dichiarazioni dei loro esponenti lucidamente sintetizzate e in parte riprodotte nel libro, che in Spagna vi sia un assetto scolastico quasi del tutto monopolizzato dallo Stato, presuntamente 'neutrale' e 'inclusivo', ove i centri concertati apportano un contributo solamente residuale essendo tacciati di elitarismo, posto che favorirebbero le fasce più abbienti della popolazione e pertanto non meriterebbero addirittura nessuna forma di supporto finanziario¹: sebbene – come pone in evidenza provocatoriamente l'Autrice – alcuni ministri socialisti prediligano proprio queste realtà per i propri figli. In forza di siffatti «clichés» (p. 224), un'ala del parlamento alimenta un clima di contrapposizione per riservare allo Stato e alle Comunità autonome il servizio dell'istruzione, all'insegna di un'identificazione forzata per la quale tale servizio si esaurisce in quello erogato dalle strutture pubbliche. Eppure, come precisava con mirabile lucidità il compianto Professor Giuseppe Dalla Torre riferendosi al mondo della scuola in Italia, occorre rifuggire «una concezione pan-statalista» di tale portata, ribadendo che «“statale” fa riferimento ai profili soggettivi dell'ente gestore l'attività scolastica, “pubblico” invece ai profili oggettivi del servizio svolto. Ci può essere dunque un soggetto privato che svolge un servizio pubblico, perché rivolto alla generalità»²;

¹ Si tratta di una posizione radicale espressa da alcuni deputati di centrosinistra che non può non far tornare alla mente le dispute sul significato del terzo comma dell'art. 33 della Costituzione italiana, secondo cui «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato». È noto come l'inciso 'senza oneri per lo Stato' sia stato interpretato nel senso di escludere qualsiasi misura di sostegno economico alle scuole paritarie: sul punto si rinvia alle considerazioni di G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2019⁶, p. 253.

² G. DALLA TORRE, *Il radicamento pregiudizio pan-statalista che grava sulla scuola paritaria*, in *Avenire*, 25 luglio 2010, p. 2 (ora in Id., *Scritti su Avenire. La laicità serena di un cattolico gentile*, a cura di G. BONI, Roma, 2021, p. 468).

e ciò è quanto assevera il centrodestra in funzione della protezione della *libertad de enseñanza*. Una libertà che esige pure la preservazione dell'autonomia gestionale e del carattere proprio (*ideario*) del centro scolastico non statale rispetto a intromissioni invasive dell'autorità amministrativa, che potrebbe piuttosto imporre il soddisfacimento di «*parámetros mínimos de calidad*» (p. 274) del progetto educativo e l'obbligo di rendicontazione dei fondi ricevuti: evitando però di sovvertire o contaminare l'identità specifica del centro stesso che è stata impressa *ab origine* dal suo titolare e deve essere poi rispettata dal corpo docente, come sancito in un noto precedente del Tribunale costituzionale del 1981 perché, altrimenti, si darebbe vita a un'«*escuela autogestionaria de pluralismo interno*» (p. 103) niente affatto compatibile con l'ordito costituzionale.

Questi ed altri motivi di contesa sono passati in rassegna, sempre con sguardo critico, da Vintanel Lucientes, a riprova ancora della lacerazione ideal-ideologica che connota sui temi della scuola le vicende politiche in Spagna. Basti pensare alla proposta avanzata dai partiti di sinistra di elevare a regola generale la promozione di tutti gli alunni, confinando la ripetizione dell'anno scolastico a casi eccezionali. Una prassi avversata tenacemente dai popolari, poiché riflette una sorta di «*paternalismo demagógico*» (p. 154) che aggraverebbe ancor di più il dilemma dell'abbandono scolastico e indurrebbe al lassismo: scoraggiando la «*cultura del esfuerzo*» (p. 241) e gettando le basi, a parere dell'Autrice, di una società «*llena de inestós*» (p. 156) dove si penalizzano gli studenti più meritevoli a vantaggio di quelli mediocri che non sono adeguatamente motivati a incrementare le proprie doti tramite lo studio, reputandosi sufficiente «*saltar un listón a ras de suelo*» (p. 241). Un ulteriore *casus belli* si è affacciato di recente all'orizzonte e involge una tematica di scottante attualità come l'eguaglianza di genere: ossia il 'diritto di cittadinanza' e il sovvenzionamento delle scuole differenziate per sesso, ad avviso della coalizione di sinistra strutturalmente discriminatorie in ragione, tra l'altro, della dottrina cattolica che le ispira, bollata come «*claramente sexista*» (p. 308). Da ultimo, riemergono prepotentemente alla ribalta delle cronache le discussioni sulla rilevanza dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, che i Governi di sinistra intenderebbero marginalizzare – al punto da violare l'accordo circa l'insegnamento e le questioni culturali tra Spagna e Santa Sede del 1979 –, in quanto non confacente a un'«*Estado aconfesional*» (p. 314); quando, all'apposto, lo Stato sociale dovrebbe auspicabilmente non appoggiare derive laiciste ma essere autenticamente

laico e dunque non pretendere di confinare nella sfera privata la religione e la tavola di valori di cui si fa portatrice.

Il riconoscimento della valenza pubblica della religione e quindi dell'apporto decisivo che essa dà allo sviluppo della personalità del singolo e al compimento del bene comune peraltro costituisce il *fil rouge* sotteso alle dense pagine di *Análisis de los debates parlamentarios de las leyes orgánicas de educación promulgadas en España desde 1980 a 2022*. Si scorge, d'altronde, lo sforzo meritorio di Vintanel Lucientes di ricondurre sui binari dell'equilibrio e della ponderazione l'itinerario evolutivo dell'altalenante legislazione organica sull'educazione, nel tentativo più che riuscito di individuarne il 'nocciolo duro', quel nucleo, cioè, nodale sul quale la politica dovrebbe ricercare finalmente un punto di convergenza così da trascendere la sterilità delle schermaglie parlamentari. E questo nucleo è rinvenibile nel legame indissolubile tra libertà religiosa e libertà di scelta educativa il quale, laddove fosse reciso, comprometterebbe il pluralismo scolastico garantito nella Costituzione spagnola, annichilendo le istanze proprie delle famiglie e, di conseguenza, i diritti fondamentali della persona suggellati a livello nazionale e sovranazionale.

La rivendicazione e sopraffazione ideologica è bene allora che faccia un passo indietro qualora si debbano tradurre sul piano normativo, seguendo la stella polare della *rationabilitas*, le modalità con le quali presidiare la dignità ontologica dell'essere umano in tutti gli ambiti – non escluso evidentemente quello scolastico – ove essa concretamente si esplica. Un monito che magistralmente Benedetto XVI formulò in occasione della visita, nel settembre 2011, al *Reichstag* di Berlino, vale a dire presso la sede del Parlamento della Repubblica federale tedesca, luogo di grande importanza simbolica poiché in esso si riunisce l'organo che, in Germania come nel resto dell'Occidente, 'incarna' il 'cuore pulsante' della democrazia. E proprio dinanzi alla platea dei deputati ivi riuniti, il pontefice loro connazionale avvertì dei pericoli che discendono dalla scissione tra potere e diritto, dalla pretesa cioè che questo sia schiacciato dall'autorità costituita e perciò si riduca a strumento d'imposizione autocratica e di omologazione opprimente verso tutto ciò che, nella fitta trama di relazioni e interessi insita nella realtà regolata, necessita di protezione giuridica.

Segnatamente, Ratzinger in quel discorso ricordò che «La politica deve essere un impegno per la giustizia e creare così le condizioni di fondo per la pace», constatando l'inidoneità delle decisioni imposte 'a colpi di maggioranza' e riguardanti le «questioni fondamentali del diritto, nelle quali è in gioco la dignità dell'uomo e dell'umanità» e sulle quali occorrerebbe ricercare uno o più punti in comune per il

bene integrale della persona umana, siglando un 'patto di non belligeranza'. In caso contrario, del resto, si dispiega, da una parte, «una visione positivista» della ragione, «che si presenta in modo esclusivista e non è in grado di percepire qualcosa al di là di ciò che è funzionale», *rectius* al di là delle opzioni rispondenti a paradigmi ideologici e astratti del tutto sganciati dalla realtà e, dunque, dalle esigenze oggettive che pure si appalesano davanti ai nostri occhi; e si intravede, dall'altra, un'avvisaglia dell'inattitudine del legislatore a «distinguere il bene dal male e [a] stabilire così un vero diritto, [a] servire la giustizia e la pace»³.

L'augurio che la politica riscopra la 'bussola' della ragionevolezza, rispondendo alla sua più alta vocazione di agevolare il pluralismo nel settore dell'educazione per rispettare la libertà religiosa e valorizzare le differenze nell'eguaglianza, è a ben vedere espresso con grande efficacia dall'Autrice laddove asserisce che «la justicia no es dar a todo el mismo, sino a cada uno lo que le corresponde» (p. 243), così da non cedere alla tentazione di dare inizio a un processo di uniformazione in senso egualitarista che giunga al paradosso di mortificare le diversità in una società viepiù frammentata ed eterogenea come quella odierna. Questo è uno dei numerosi e arricchenti spunti di riflessione, forse quello più profondo, che suscita il lavoro monografico di Vintanel Lucientes: palesandone lo spessore che dovrebbe contraddistinguere ogni pubblicazione scientifica, ovverosia la capacità di impreziosire il dibattito in corso e di interrogare il lettore su profili di più ampio respiro che investono la politica e la sua inclinazione a servire, anziché mortificare, il diritto e la giustizia.

Manuel Ganarin

³ BENEDETTO XVI, *Viaggio apostolico in Germania, 22-25 settembre 2011. Visita al Parlamento federale. Reichstag di Berlino, 22 settembre 2011*, in *Acta Apostolicae Sedis*, CIII (2011), pp. 663-669 (qui è disponibile la versione originale in lingua tedesca del discorso, mentre la versione italiana è consultabile all'indirizzo internet www.vatican.va).