

L'istruzione scolastica tra libertà costituzionale,
democratizzazione e autonomia nel sistema portoghese.
L'insegnamento religioso lusitano in comparazione con la
disciplina costituzionale tedesca.

di EMMA A. IMPARATO

Sommario: 1. – La Carta costituzionale lusitana in una ricostruzione diacronica: la natura della libertà di istruzione. 2. - L'attività di controllo tra aspetti organizzativi e profili sostanziali in una prospettiva comparatistica. L'insegnamento religioso. – 2.1. - La parificazione delle scuole pubbliche e private. - 3. - I doveri dello Stato tra democratizzazione e uguaglianza sostanziale. – 4. - La partecipazione democratica e l'autonomia scolastica. – 5. - Il sistema dell'istruzione verso il decentramento. – 6. – Alcune considerazioni finali.

1. La Costituzione lusitana del 1976 mostra particolare attenzione al tema dell'istruzione e dell'insegnamento.

Elaborata dopo una lunga dittatura che pure aveva visto attribuire all'istruzione pubblica una funzione centrale nell'apparato ideologico e repressivo dello Stato Nuovo, in stretta alleanza con la Chiesa cattolica¹, la carta costituzionale portoghese ben contiene norme a garanzia della libertà all'istruzione tese a favorire il pluralismo culturale e ideologico. In ragione anche del processo storico che ha portato alla loro adozione queste disposizioni sembrano porsi come norme costituenti pietra miliare contro qualsiasi forma di autoritarismo o totalitarismo. In quest'ottica, all'art. 43 Cost. si garantisce *sic et simpliciter*, attraverso una formula ritenuta tuttavia troppo "generica"², la libertà di "apprendimento e di insegnamento". Qui subito dopo al secondo comma, si puntualizza poi che in nessun modo è ammissibile un'intromissione dell'autorità

¹ V. M. F. MÓNICA, *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*, Lisboa, 1978, p. 183, laddove si evidenzia che i «buoni» professori durante il regime alla domanda ipotetica posta loro: «E os vossos professores, onde estão?» avrebbero dovuto rispondere «Aqui estamos, unidos à hierarquia que nos dirige, prontos para ouvir as instruções formuladas pelos inspectores-orientadores, atentos às indicações da orientação pedagógica delineada por aqueles a quem o Estado confiou o grave encargo de definir o quê, para quê, e como devemos ensinar».

² Così, P. ABRANTES, *A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais*, in *Sociologia, problemas e práticas*, 2016, pp. 24 ss.

pubblica statale tesa a «programmare l'istruzione e la cultura secondo linee guida filosofiche, estetiche, politiche, ideologiche o religiose». In quest'ottica, ancor prima, all'art. 9, lett f) Cost., l'insegnamento si configura come uno dei compiti fondamentali dello Stato.

L'intento è chiaramente in queste disposizioni quello di voler segnare il passo rispetto al pregresso testo costituzionale risalente al 1933, adottato con l'ascesa al potere di Salazar, a seguito dell'instaurazione dell'*Estado Novo*³, allorché, sempre all'art. 43, si prevedeva sì la libertà di istruzione ma la si riconduceva unicamente a quella «impartita dallo Stato». Allo stesso tempo, poi, pur sottolineandosi l'indipendenza «da qualsiasi culto religioso», si aggiungeva anche che, in ogni caso, non vi sarebbe stati interventi statuali diretti a «ostacolarlo». Ancora più sembra peraltro evidente la tendenza del testo costituzionale attuale a voler prendere le distanze dalla storia costituzionale precedente e dall'idea di una cultura ufficiale di Stato quale legata ai dogmi della Chiesa, se lo si guarda rispetto alla formula costituzionale del 1933 come modificata pochi anni dopo nel 1935. Qui, nel tentativo di superare l'idea pregressa di laicità, volendosi ammettere una qualche forma di confessionarismo, sia pure non *de jure* ma «funzionale», dell'istruzione⁴, si introdusse una deroga parziale al regime di separazione tra Stato e Chiesa: al comma 3 dell'art. 43 Cost. si stabilì che «le virtù morali e civiche» che si cercavano di sviluppare sarebbero state orientate dai «principi della dottrina e della morale cristiane, tradizionali del Paese». Questa idea presente nella revisione costituzionale del 1935 fu tra l'altro ribadita nel Concordato del 1940, come successivamente sostituito nel 2004. In questo testo la religione cattolica, pur non essendo considerata religione ufficiale, venne intesa come «tradizione del Paese». I principi cattolici dovevano, di conseguenza, essere presi in considerazione come fondamento dottrinale dell'insegnamento nelle scuole pubbliche mentre il programma scolastico di queste ultime includeva la religione e la morale cattolica. In coerenza con questo quadro che si va modificando, la Costituzione del 1933, come rivista negli anni '50, giunge così a inquadrare la religione cattolica come «religione della nazione portoghese» (art. 45, comma 1, come modificato dalla legge n. 2048 del 11 giugno 1951) mentre con la revisione del 1971 viene configurata come «religione tradizionale della nazione portoghese» (Art. 46 della Costituzione del 1933, come modificata dalla legge n. 3/71 del 16 agosto)⁵.

Diverso, come si anticipava, è l'approccio seguito dalla Costituzione oggi in vigore, peraltro in evidente contraddizione con il Concordato vigente per cui lo Stato «nell'ambito della libertà religiosa e del dovere di cooperare con i genitori

³ Sulla normativa adottata in quegli anni, v. L.G. CORREIA, *Portugal pode ser, se nós quisermos, uma grande e próspera nação. O sistema educativo no Estado Novo*, in *Ler Historia*, 35, 1998, p. 71.

⁴ V. P. B. SANTOS, *A questão religiosa no parlamento*, Volume III (1935-1974), Assembleia da República, Lisboa, 2011, p. 76.

⁵ V. L. G. CORREIA, *Portugal pode, cit.*, p. 79.

nell'educazione dei figli, garantisce le condizioni necessarie per assicurare, ai sensi del diritto portoghese, l'insegnamento della religione e della morale cattolica negli istituti di istruzione pubblica non superiore, senza alcuna forma di discriminazione» (art. 19)⁶. L'entrata in vigore della Costituzione del 1976 ha invero dato un nuovo orientamento ai rapporti tra lo Stato e le Chiese, non includendo più alcun riferimento specifico alla Chiesa cattolica⁷. Qui è garantita la libertà religiosa senza discriminazioni tra le confessioni, senza limiti specifici, evidenziando in tal modo una fase più avanzata rispetto ai precedenti regimi di neutralità laica ma con rapporto preferenziale con la Chiesa cattolica⁸.

Nella versione costituzionale lusitana attuale la libertà di istruzione e di insegnamento, si va configurando come una libertà assoluta, presentandosi, sotto il profilo della prestazione da attuare per garantirla, come un diritto di tipo sociale, come meglio si dirà a proposito delle altre disposizioni costituzionali, che non può essere negato a nessun soggetto⁹. Quest'ultima concezione sembra trovare del resto conferma anche nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. All'art. 2 si statuisce, invero, che «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno (...)».

Alla luce di questa prima ricostruzione, la libertà di istruzione in Portogallo, quale disciplinata nel suo testo costituzionale, rivelandosi come specificazione dei diritti di «libertà della persona umana», secondo quanto puntualizzato anche nella prima legge di attuazione del dettato costituzionale degli anni settanta¹⁰, mostra la natura, in definitiva, di un diritto sociale. I diritti sociali, individuati in 29 articoli, sono del resto ben disciplinati e tutelati nella costituzione lusitana. La carta costituzionale del Portogallo si rivela, da questo punto di vista, come la più «esaustiva»¹¹ e «unica» tra le Costituzioni europee, stante la sua ampiezza e il suo livello di dettaglio in punto di diritti sociali¹². Questi ultimi, dal canto loro, concepibili, con la loro costituzionalizzazione, come un impegno “preventivo” e non contrattabile eliminano la discrezionalità dei partiti politici e scelte politiche future ad essi contrarie, comportando un'assegnazione in anticipo di

⁶ *Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé*, 18 maggio 2004, reperibile online all'indirizzo: <https://dcjri.ministeriopublico.pt>.

⁷ V. J. MIRANDA, *Liberdade Religiosa, Igrejas e Estado em Portugal*, in *Nação e Defesa*, n.º 39, 1986, p. 133.

⁸ *Ibidem*.

⁹ V. P. PULIDO ADRAGÃO, *A liberdade de aprender e a liberdade das escolas particulares*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 1995.

¹⁰ Art. 1, legge n. 65/79, 4 ottobre 1979, *Liberdade do ensino*, come modificata con legge n. 31/87, 9 luglio 1987.

¹¹ V. C. FABRE, *Social rights in European constitutions*, in G. De Búrca e B. De Witte (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford, London, 2005, pp. 15-29.

¹² V. F. C. SILVA, M. B. VIEIRA, *Direitos sociais na Constituição: uma análise da constitucionalização dos direitos sociais em Portugal, 1975-76*, in *Relações Internacionais*, 2016 49, p. 69.

una quota considerevole della spesa pubblica¹³. Nel caso, poi, della specifica libertà di istruzione questa libertà vede l'attribuzione all'individuo di un vero e proprio potere di richiedere prestazioni, o, meglio, un "servizio sociale"¹⁴, allo Stato: questa prestazione si mostra, a sua volta, almeno dal punto di vista costituzionale, senza alcun limite. Un altro aspetto importante va ancora evidenziato a quest'ultimo proposito.

La carta costituzionale lusitana invero, seguendo questa visione decisamente liberale quanto alla libertà di istruzione per cui lo Stato «non può rivendicare il diritto di programmare l'istruzione e la cultura secondo linee guida filosofiche, estetiche, politiche, ideologiche o religiose»¹⁵, necessitando, ci dice il tribunale costituzionale, di una dichiarazione positiva per la trattazione della religione cattolica¹⁶, esclude, a differenza di altre costituzioni inclusa quella italiana, qualunque forma di vigilanza o comunque di limiti da parte dello Stato. Anche l'assenza di qualsiasi tipo di controllo statale, corroborando quella visione che guarda alla cultura e alla conoscenza come valori assoluti e "neutrali", privi di giudizi di valore, concorre alla costruzione di una concezione della libertà di istruzione che potremo dire di tipo "giusnaturalistica".

Questo saggio intende allora soffermare l'attenzione proprio su questi ultimi aspetti legati ai limiti e ai vincoli tenendo in considerazione non solo il dato

¹³ V. F. C. SILVA, M. B. VIEIRA, *Direitos sociais na Constituição: uma análise da constitucionalização*, cit., p. 71.

¹⁴ V. A. LEITAO, *Enquadramento jurídico-constitucional da política pública de Educação* in M. De Lourdes Rodrigues (a cura di), *40 Anos de políticas públicas de Educação em Portugal. A construção democrática do ensino*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 25.

¹⁵ Art. 2, legge 46/86 del 14 ottobre 1986, *Lei de Bases do Sistema Educativo*, con le modifiche introdotte dalla Legge n. 115/97, del 19 settembre, dalla Legge n. 49/2005, del 30 agosto, dalla Legge n. 85/2009, del 27 agosto nonché dalla legge 16/2003, del 10 aprile. Questa normativa costituisce il testo di riferimento per il sistema educativo portoghese per tutti i livelli e gradi di istruzione. Qui si stabiliscono i principi-guida della struttura e del funzionamento del sistema educativo, definendosi i principi a cui deve attenersi la sua amministrazione e gestione a livello centrale, di regioni autonome e non, locale e di istituto (in particolare quelli della democraticità, della partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo educativo e dell'interconnessione con la comunità). In questo testo si prescrive l'adozione di organigrammi e forme di decentramento dei servizi e si istituiscono i dipartimenti regionali dell'istruzione con l'obiettivo di integrare, coordinare e accompagnare l'azione educativa. Per un'attenta ricostruzione della normativa adottata nel tempo, con esame approfondito del contenuto, dalla fine degli anni '80 in poi, si v. J. FORMOSINHO, J. MACHADO, *A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia*, in *Educação*, 2013, pp. 27 ss.

¹⁶ TC 423/87, 27 ottobre laddove si dichiara, con forza vincolante generale, l'incostituzionalità organica e materiale del Decreto Legge n. 323/83, del 5 luglio che prevedeva un'affermazione esclusivamente negativa (stabilendo, all'articolo 2, n. 1, che «l'insegnamento di Religione e Morale Cattolica sarà impartito (...) agli studenti i cui genitori, o coloro che agiscono in loro vece, non dichiarino espressamente una volontà contraria»).

normativo costituzionale ma altresì il dettato del legislatore ed eventuali pronunce del *Tribunal Constitucional*.

2. Come si anticipava la scelta del costituente lusitano di non introdurre vincoli si mostra decisamente diversa da quella operata dalle altre carte costituzionali contemporanee. Generalmente, quasi tutte le costituzioni oggi vigenti prevedono invero limiti.

In alcune costituzioni, inclusa quella italiana, la necessità di un controllo statale sembra evidenziare il bisogno dello Stato di disciplinare e controllare il processo innanzitutto organizzativo non già per impedire il libero sviluppo dei consociati, ma per evitare eventuali degenerazioni quali conseguenza di una libertà d'insegnamento intesa come assoluta, senza alcun vincolo, come pure accaduto in molti ordinamenti durante la prima e la seconda guerra mondiale.

Il confine tra controllo dei profili contenutistici e verifica degli aspetti meramente organizzativi, tra autonomia degli enti e sorveglianza statale, non è tuttavia spesso chiaro nelle stesse costituzioni.

In quest'ottica, se ad esempio la legge fondamentale tedesca dispone espressamente all'art. 7, comma 1, che «l'intera organizzazione scolastica è sottoposta alla vigilanza dello Stato», stabilendosi chiaramente che oggetto della sorveglianza statale è l'aspetto organizzativo, nel nostrano testo costituzionale il disposto costituzionale non appare così preciso.

A differenza di quanto pure puntualizzatosi nel dibattito costituente italiano, allorché ben si ritenne che non vi può essere libertà in materia di educazione «se non vi è pluralità di correnti e di iniziative educative»¹⁷, laddove ciò non può tradursi in «ordinamento, che lo Stato pone nella sua scuola, delle varie correnti educative», la formula costituzionale finale di cui all'art. 33, comma 2, sembra lasciare intendere una visione diversa sia pure in nome del principio dell'eguaglianza sostanziale¹⁸. La locuzione costituzionale secondo cui «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione», ha peraltro visto l'intervento della stessa Corte costituzionale per chiarirne il contenuto. A tal fine si è ritenuto necessario innanzitutto distinguerla dall'espressione di cui all'art. 117, comma 3 Cost., relativa ai «principi fondamentali» riguardante il profilo «*lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale»¹⁹. Nel precisare

¹⁷ V. A. MORO, 22 aprile 1947, Seduta pomeridiana, *Assemblea Costituente prosegue la discussione generale del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali»*.

¹⁸ V. G. DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in V. Cerulli Irelli - C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 158.

¹⁹ Corte cost., 25 marzo 2005, n. 120, *Cons.* 2, a proposito di “standard strutturali e qualitativi” degli asili nido, laddove si afferma che la relativa individuazione, da parte delle Regioni, «non p[ossa] neppure, evidentemente, ricomprendersi nelle norme

poi che sono da ritenersi “norme generali” quelle disposizioni in grado di definire la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, richiedendo «di essere applicate in maniera necessariamente unitaria e uniforme su tutto il territorio nazionale»²⁰, il giudice delle leggi italiano sembra porre in evidenza qui l’aspetto non tanto organizzativo quanto piuttosto contenutistico. Le disposizioni nazionali si mostrano così, ad avviso dello stesso giudice costituzionale, «funzionali ad assicurare, mediante (...) la previsione di un’offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all’art. 33 Cost.»²¹. Nessun cenno è fatto, peraltro, nel testo costituzionale italiano alla religione in rapporto all’istruzione come invece accade espressamente nella legge fondamentale tedesca.

Nel testo costituzionale della Germania si stabilisce in modo esplicito che il soggetto responsabile dell’educazione del fanciullo ha il diritto di decidere in ordine alla partecipazione dello stesso all’insegnamento religioso (art. 7, comma 2, GG) considerato quest’ultimo come una «materia ordinaria d’insegnamento nelle scuole pubbliche, a eccezione delle scuole non confessionali» (comma 3). Si aggiunge poi a questo proposito che resta fermo il potere di controllo o meglio il «diritto di sorveglianza dello Stato» affinché l’insegnamento religioso sia impartito «in conformità dei principi delle comunità religiose». L’assunzione dell’insegnamento religioso da parte di una comunità religiosa è con ciò, in linea di principio, giuridicamente verificabile da parte dei tribunali amministrativi nonché della Corte costituzionale federale²². La posizione di aconfessionalità e separazione non implica qui, in definitiva, che lo Stato non possa collaborare, indistintamente, con le chiese e le comunità religiose, queste ultime considerate

generali sull’istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale». V. M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 35. In termini critici, v. G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una “precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull’istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”*, in *Federalismi.it*, 2009, p. 5.

²⁰ Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200, *Cons. in diritto* 24. Per un ampio commento, v. A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle ‘politiche governative’ sull’istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in *Federalismi.it*, 2009.

²¹ *Ibidem.* V., in merito, M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, 2010.

²² V. S. KORJOT, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, in *De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags*, 2003, p. 117.

tali dal *Bundesverfassungsgericht* in considerazione del contenuto spirituale nonché del profilo formale²³.

Pur mostrando una chiara neutralità dello Stato nelle questioni di fede - solo così potendosi garantire, dice ancora il giudice costituzionale tedesco, la «coesistenza pacifica»²⁴ dei diversi gruppi religiosi - senza accordare alcuna preferenza alla religione cattolica, la legge fondamentale tedesca rivela in questo modo un duplice aspetto: si evidenzia una certa volontà innanzitutto a offrire supporto alle comunità religiose tramite lo Stato e la sua cooperazione²⁵ nonché, al contempo, a configurare la libertà di religione, quale espressamente sancita all'art. 4, commi 1 e 2, unitamente all'identità religiosa(e), come una sfida delle società plurali attuali. Trova in tal guisa conferma quella logica rilevata ormai da diverso tempo per cui gli orientamenti politici nell'era contemporanea lasciano il posto a «orientamenti definiti dalla cultura e dalla civiltà», i primi coincidenti con «confini culturali, etnici, religiosi e legati alla civiltà»²⁶. In ogni caso, questa scelta appare diversa dalla Costituzione lusitana. Qui, è pur vero, tuttavia, che se il testo costituzionale lusitano non stabilisce nulla, la legge fondamentale sul sistema scolastico²⁷ ben dispone in merito all'insegnamento religioso.

All'art. 50, comma 3 si prevede, invero, che il piano curriculare dell'istruzione di base deve integrare anche «l'insegnamento della morale e della religione cattolica, su base facoltativa, nel rispetto dei principi costituzionali di separazione tra Chiesa e Stato e della natura aconfessionale dell'istruzione pubblica». Secondo il giudice costituzionale questo dettato è senza dubbio coerente con una Costituzione che vieta qualsiasi tipo di orientamento religioso nell'istruzione pubblica. La «neutralità dello Stato» non comporta invero, a dire del *Tribunal constitucional*, il divieto di creare le condizioni opportune per agevolare «l'esercizio della libertà religiosa della popolazione studentesca, la quale, inserendosi in un contesto che riflette una determinata realtà, non può essere ignorata come fenomeno sociale»²⁸. Sono fatte salve così diverse disposizioni oggetto di impugnazione incluse quelle che vedono l'insegnamento della religione cattolica. In rilievo deve venire qui, secondo il giudice costituzionale, il fenomeno religioso non in sé ma in quanto fatto sociale, quale fenomeno «identitario»²⁹, come è nel caso della religione cattolica, che, assumendo un ruolo preponderante nella

²³ BVerfGE 83, 341, *Bahá'í*, 5 febbraio 1991, Rn. 52.

²⁴ BVerfGE 93,1, 16, *Kruzifix*, 16 maggio 1995, Rn. 35.

²⁵ V. BECK, *Der Sinn von Religionspolitik ist Religionsfreiheit. Trennung und Partnerschaft von Religion und Staat in Deutschland*, in S. Merle, V. Beck (a cura di), *Zusammen in Vielfalt glauben*, Festschrift 200 Jahre Hanauer Union. Berlin (EB-Verlag) 2018, p. 75.

²⁶ S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996, Simon Shuster, p. 193.

²⁷ *Lei de Bases do Sistema Educativo*, 46/86, cit.

²⁸ TC 423/87, cit., punto 3.

²⁹ A. TEIXEIRA, *Identidades Religiosas em Portugal: Representações, Valores e Práticas*, in A. Teixeira, (a cura di), Centro de Estudos e Sondagens de Opinião e Centro de Estudos de Religiões e Culturas, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012, p. 2.

società portoghese oggi come in futuro³⁰, non può essere ignorato dallo Stato seppure neutrale e non confessionale, in regime di separazione. Ciò almeno finché non si arrivi a proteggere o a favorire una particolare confessione religiosa come era nel caso in cui si prevedeva, alla luce della normativa adottata dal Governo in attuazione della suddetta legge fondamentale³¹, l'insegnamento della religione e della morale cattolica come obbligatoria per gli studenti i cui genitori (o gli studenti stessi se hanno più di 16 anni) non dichiarino espressamente una volontà contraria. Questo trattamento differenziato di cui gode la Chiesa cattolica, frutto, si puntualizza ancora, «della realtà storica e sociologica in cui essa è inserita»³², se non ha visto dichiarare l'incostituzionalità della disposizione della legge fondamentale, ha portato all'incostituzionalità di alcune norme governative (ma non tutte)³³, ovvero, di quelle nella parte in cui si prevedeva, presupponendo l'obbligo dell'insegnamento religioso cattolico (a differenza del facoltativo insegnamento per le altre religioni), una dichiarazione espressa per coloro che non desideravano ricevere istruzione in materia di religione e morale cattolica. L'incostituzionalità non derivava, in definitiva, dal fatto che solo l'insegnamento religioso cattolico era previsto quanto piuttosto dalla mancata previsione dell'insegnamento delle altre confessioni religiose non cattoliche³⁴. Questa pronuncia portò così, successivamente, al raggiungimento di un compromesso tra dettato costituzionale e norme attuative. Il decreto-legge n. 344-A/88, approvato nel maggio del 1988, stabilì all'articolo 3 che «solo una dichiarazione positiva in tal senso è vincolante ai fini della trattazione della materia di religione e morale cattolica», apparentemente parificando il trattamento della religione cattolica con le altre confessioni.

Nel rispetto del principio di uguaglianza, sia pure, a quanto sembra emergere, osservato in maniera non totale³⁵, lo Stato ha insomma il dovere di garantire uguale trattamento: si deve offrire, cioè, alle diverse fedi «l'opportunità di insegnare le rispettive religioni nelle scuole pubbliche agli studenti che desiderano espressamente riceverla». In caso contrario lo Stato che non si astiene

³⁰ A. CARVALHO, *As Igrejas e o Estado em Portugal*, in A. Carvalho (a cura di), vol. 3, *Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 2003, p. 54.

³¹ Art. 2, comma 1, del Decreto Legge n. 323/83, del 5 luglio.

³² TC 423/87, cit., punto 4.

³³ Laddove il Tribunale costituzionale decise di non dichiarare incostituzionali le norme degli articoli 1, 3, 4, 5 e 6 del Decreto -legge n. 323/83, del 5 luglio, che aveva sancito che lo Stato avrebbe impartito l'insegnamento della religione e della morale cattolica nelle scuole pubbliche elementari, medie e superiori ma solo la norma sulla dichiarazione espressa per non ricevere l'insegnamento. V. J.D. BRAVO, *Educação e liberdade religiosa*, in *Revista Lusófona de Ciência das Religiões*, 2002, p. 52

³⁴ J.D. BRAVO, *op. cit.*, p. 53.

³⁵ V. CANAS, *État et Églises au Portugal*, In Gerbard Robbers (a cura di), *État et Églises dans l'Union Européenne*, 2^a ed., Trier, 2008, p. 476 laddove si dice che il diritto portoghese finisce con lo stabilire una “gerarchia” tra chiese e culti.

da «considerazioni di natura valoriale riguardanti la sfera religiosa»³⁶ finisce con il ledere la natura aconfessionale dell'istruzione pubblica (ex art. 43, n. 3, Cost.), «alla quale, anche se non viene riconosciuta una dimensione soggettiva, deve essere esteso lo specifico regime di diritti, libertà e garanzie quale garanzia istituzionale inerente alla libertà negativa religiosa». L'aconfessionalità si trasmette, in definitiva, anche all'istruzione pubblica per cui lo Stato che non si identifica, aggiungeremo in “via di principio”, con nessuna religione si presenta come «garanzia istituzionale»³⁷ del principio di uguaglianza. Pur dovendo garantire, secondo ancora il tribunale costituzionale, «l'effettiva pratica della vita religiosa, in conseguenza di una situazione e di un'esigenza sociale», le distinzioni ingiustificate tra «chiese e tra fedeli di religioni diverse non sono costituzionalmente legittime».

In teoria viene così salvaguardato e garantito il principio costituzionale liberale della religione e dell'insegnamento. Alla luce delle stesse pronunce del *Tribunal constitucional* si può tuttavia ben dire che se a livello costituzionale, il Portogallo si mostra come uno stato laico, con totale separazione dei poteri (art. 41, comma 4), sul piano legislativo e poi attuativo le cose risultano un po' diverse. Non potendosi rimanere indifferente - ci dice il giudice delle leggi - ai valori e agli interessi della società, trova applicazione quell'originale formula della «separazione con cooperazione»³⁸. L'insegnamento della religione cattolica, sia pure su base facoltativa, prevista dalla legislazione vede allora uno Stato non già neutrale ma fortemente collaborativo³⁹ avendo particolare attenzione per la Chiesa che, stante la sua rilevanza nella società⁴⁰, gode tuttora di un trattamento speciale.

In Portogallo la laicità costituzionale, ad avviso di gran parte della dottrina, a differenza del caso tedesco esaminato ove il testo costituzionale e, con questo, il giudice delle leggi mantiene un chiaro distacco dai valori religiosi, si traduce, in ultimo, nelle formule dicotomiche della «separazione laica non assoluta»⁴¹ o «quasi laicità»⁴², mostrando uno Stato lontano da un vero e proprio secolarismo.

³⁶ TC 578/2014, 28 agosto 2014, *cons.* 10.1.

³⁷ V. J. MACHADO, *Tomemos a sério a separação das igrejas do Estado (Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 174/93)*, in *Revista do Ministério Público*, n.º 58, 1994, p. 60

³⁸ M. S. C. GOMES, *Estudos Sobre a Nova Concordata: Santa Sé – República Portuguesa*, 18 de Maio de 2004, in M. S. C. Gomes (coord.), *Actas das XIII Jornadas de Direito Canónico*, 4 a 6 de Abril de 2005, Lisboa, Universidade Católica, 2007.

³⁹ V. J. BOTELHO MONIZ, *Portugal um caso de secularização católica*, in *Anais Dos Simpósios Da ABHR*, 2015, p. 14.

⁴⁰ TC 174/93, 1 giugno.

⁴¹ V. H. VILAÇA, *Da Torre de Babel às Terras Prometidas: Pluralismo religioso em Portugal*, col. Biblioteca das Ciências Sociais, Sociologia, 49, 1ª ed., Porto: Edições Afrontamento, 2006, p. 386.

⁴² F. CATROGA, *Entre Deuses e Césares: Secularização, laicidade e religião civil*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2010, p. 370.

2.1 Discorso diverso è da farsi invece quanto ai profili organizzativi quali previsti in costituzione.

A differenza degli aspetti contenutistici, non valutati come detto nel dettato costituzionale lusitano, il rapporto tra scuole pubbliche e private è ben preso in considerazione nella Costituzione del Portogallo come del resto nella legge fondamentale tedesca nonché nella carta costituzionale italiana. Attraverso la parificazione delle scuole statali e non statali, la libertà di istruzione, sotto l'aspetto dell'uguale trattamento degli alunni delle scuole siano esse pubbliche o private, riesce a trovare un terreno condiviso tra le diverse costituzioni: non solo quella italiana – laddove si attribuisce a enti e privati il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.)⁴³-, ma anche quella tedesca, che vincola espressamente l'istituzione delle scuole private alla «autorizzazione dello Stato», sottoponendole alle leggi dei *Länder* (art. 7, 4° co., GG), nonché, infine, la costituzione del Portogallo.

In quest'ultimo caso, è in particolare al 4° comma dell'art. 43 Cost. che si invoca il diritto di fondare scuole private e cooperative, come sarà poi ripreso in altra disposizione e in particolare all'art. 75 Cost. In questo modo il testo costituzionale lusitano, pure definito «*Constituição da Educação*»⁴⁴ e mai modificato sul punto, nel corso dei quarant'anni di vigenza, malgrado le profonde trasformazioni sociali, è riuscito ad assicurare un'istruzione pubblica come anche privata che non «sarà mai confessionale»⁴⁵. In questo contesto, essendo responsabilità dello Stato la creazione di condizioni che consentano a tutti l'accesso all'istruzione permettendo, come meglio si vedrà, «pari opportunità nell'esercizio della libera scelta» tra diversi percorsi educativi incluso quello privato, secondo quanto pure ribadirà il legislatore ordinario⁴⁶, dovere dell'autorità statale si rivela allora anche l'attività organizzativa del sistema: questo trova espressione, tra l'altro, nel riconoscimento e vigilanza dell'istruzione privata come si puntualizzerà in seguito, in particolare all'art. 75 Cost. In quest'ultima ipotesi lo Stato è impegnato, al contempo, nella creazione di istituti di istruzione pubblica che rispondano alle «esigenze dell'intera popolazione»⁴⁷. Il potere statale è chiamato così a sostenere e coordinare,

⁴³ Il fatto che la scuola non statale sia spesso caratterizzata anche da finalità confessionali non crea contrasti con la Costituzione laddove si limita ad «aggiungere un fine confessionale agli scopi che sono propri del servizio educativo; il che non deve dare luogo a discriminazioni, che sono espressamente vietate dall'art. 20 della Costituzione». V. A. CATELANI, *Diritto all'istruzione e pluralismo scolastico*, in *Pensareildiritto.it*, p. 5

⁴⁴ Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, *Direitos Fundamentais*, 3 a ed., Coimbra, 2000, pp. 429 ss.

⁴⁵ Art. 1, comma 3, legge n. 46/86, cit.

⁴⁶ Art. 1, comma 2, legge n. 9/79, 19 marzo 1979, come modificata da Lei n. 36/2021, 14 giugno 2021.

⁴⁷ V. J. MIRANDA, *Parecer sobre o ensino superior particular e cooperativo*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 37, n° 2 (1996), pp. 625 ss.

attraverso la concessione dell'autorizzazione, l'istruzione anche nelle scuole private e cooperative⁴⁸.

Il sistema educativo lusitano si sviluppa in questo modo secondo un insieme organizzato di strutture e attività diversificate, quali «avviate e sotto la responsabilità»⁴⁹ di varie istituzioni ed enti pubblici, privati e cooperativi.

3. Oltre all'art. 43 Cost, anche altri articoli sono dedicati alle questioni educative e in particolare le norme che vanno dall'art. 73 al 77 Cost.

Queste ultime disposizioni, tuttavia, a differenza di quelle di cui all'art. 43, non hanno alcuna pretesa di salvaguardare la libertà dei cittadini rispetto a una possibile ingerenza da parte dello Stato, riguardando essenzialmente doveri dello Stato. Ciò risulta evidente in particolare all'art. 73 che apre il capitolo dedicato «ai diritti e ai doveri culturali». In questo caso si dispone espressamente, al secondo comma, che l'istruzione, unitamente alla cultura e alla scienza, deve sottostare ai principi democratici, laddove la «democratizzazione dell'istruzione», come riaffermato poi nella legge fondamentale attuativa del dettato costituzionale in materia di «sistema educativo»⁵⁰, si configura come un dovere dello Stato da svolgere «attraverso le scuole e altri servizi formativi». A tal fine, poiché l'istruzione è finalizzata, con la trasmissione di conoscenze scientifiche e tecniche, anche allo sviluppo della personalità, il processo di democratizzazione viene promosso dalla carta costituzionale seguendo due direzioni.

L'istruzione orientata alla democrazia non solo deve essere accessibile a tutti e tutte ma deve anche contribuire, secondo una dimensione considerata «esterna»⁵¹, alle pari opportunità nonché al superamento delle disuguaglianze economiche, sociali e culturali. In qualche modo qui la norma sembra riecheggiare la disposizione costituzionale italiana di cui all'art. 3, comma 2, relativa all'eguaglianza sostanziale, mettendosi in rilievo l'impatto più ampio dell'istruzione sulle «asimmetrie di potere»⁵² che caratterizzano le società contemporanee, nelle loro varie dimensioni, capaci di ampliare disuguaglianze soprattutto negli ultimi decenni in Portogallo⁵³. La stessa disposizione prevede poi una seconda direzione, come si anticipava, ovvero la promozione di un processo di democratizzazione diretto a sviluppare diversi valori della personalità degli individui e quindi, con questi, la dimensione “interiore”

⁴⁸ V. J. MORAIS BARBOSA, *Educação, ensino e cultura na Constituição de 1976*, in *Democracia e liberdade*, 1980, p. 83.

⁴⁹ Art. 1, comma 3, legge n.46/86, cit.

⁵⁰ Art. 2, comma 2, legge n. 46/86, cit.

⁵¹ V. P. ABRANTES, *op. cit.*, p. 26.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ V. J. SEBASTIÃO, *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2009, p. 54.

dell'essere umano: l'intervento statale deve essere teso anche a contribuire allo sviluppo di valori democratici tra cui, secondo il dettato costituzionale, lo «spirito di tolleranza, la comprensione reciproca, la solidarietà e responsabilità, il progresso sociale e la partecipazione democratica alla vita collettiva».

Anche da queste disposizioni emerge la natura di diritto sociale della libertà di istruzione, come detto in precedenza a proposito dell'art. 43 Cost., quale espressione della libertà della persona: questo implica il rispetto da parte dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni educative, del diritto dei genitori di garantire l'istruzione e l'insegnamento dei propri figli secondo le proprie convinzioni. In particolare, a conferma di ciò, sovrviene l'articolo successivo.

All'art. 74 Cost. si stabilisce, invero, che a fronte del *direito ao ensino* vi è il dovere dello Stato di garantire non soltanto pari opportunità in entrata, specificamente quanto allo «accesso», ma anche in arrivo, in particolare quanto al «successo scolastico»⁵⁴. Alla luce di questo principio, costituente il nucleo fondamentale del diritto all'istruzione, è stato possibile in Portogallo sviluppare, a partire dagli anni '70, una rete scolastica che si è andata sempre più estendendo con grandi progressi quanto al livello di istruzione della popolazione⁵⁵. Soltanto attraverso un'azione formativa «permanente»⁵⁶ che garantisce il diritto a una parità di opportunità equa e reale nell'accesso e nel successo scolastico, sembra potersi insomma realizzare una eguaglianza effettiva, rimuovendosi ostacoli di natura economica e socioculturale. Questo discorso vale peraltro anche per l'istruzione superiore e per l'Università, come specificato dalle disposizioni di cui all'art. 76 Cost. Anche in queste ipotesi l'accesso deve svolgersi alla luce dei principi di pari opportunità e democratizzazione, tenendo conto altresì delle «esigenze di personale qualificato e dell'innalzamento del livello educativo, culturale e scientifico del Paese» (comma 1), nonché, specificamente nel caso dell'Università, dell'autonomia statutaria e finanziaria, fatto salvo il «diritto di valutare adeguatamente la qualità dell'insegnamento» (comma 2).

In ogni caso, per dare concretezza al principio dell'uguaglianza, o meglio, del pari diritto di accesso e buon risultato scolastico, la stessa Costituzione prevede, al comma 2 dell'art. 74 Cost., tutta una serie di azioni. È proprio questo, a nostro avviso, a costituire il vero carattere innovativo della carta costituzionale lusitana in punto di diritto all'istruzione.

La costituzionalizzazione di linee guida quanto alle politiche statali in campo educativo tese allo sviluppo complessivo della personalità, al progresso sociale e alla democratizzazione della società vede invero diverse azioni come individuate in dieci clausole. Peraltro, qui, oltre a garantirsi il diritto individuale all'istruzione attraverso la creazione e sviluppo di un sistema pubblico per «un'istruzione di base universale, obbligatoria e gratuita», si assicura il sostegno a gruppi specifici secondo un approccio decisamente innovativo per l'epoca della carta

⁵⁴ V. L. NETO, *Constituição e educação*, 2006, p. 279.

⁵⁵ V. P. ABRANTES, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁶ Art. 1, comma 2, legge n. 46/86.

costituzionale: lo Stato, nella sua organizzazione centrale e periferica – in quest’ultimo caso, stante la creazione di direzioni regionali per l’istruzione quali servizi decentrati per il coordinamento e il supporto degli istituti di istruzione non superiore⁵⁷ –, sollecita e sostiene l’accesso all’istruzione dei cittadini con disabilità. Non solo. Sotto il profilo più strettamente culturale, si prevede infatti poi la promozione della lingua dei segni portoghese considerata «espressione culturale e strumento di accesso all’istruzione e alle pari opportunità» mentre si garantisce la crescita culturale dei figli sia di immigrati che di emigrati. Questi ultimi hanno diritto a ricevere, nel primo caso, un’istruzione nella lingua portoghese e accesso alla cultura portoghese, mentre nel caso dei figli degli immigrati, un sostegno adeguato per esercitare il loro diritto all’istruzione.

4. Seguendo il principio della “democratizzazione dell’istruzione” costituzionalmente affermato, come già visto, ben si prescrive, infine, all’art. 77 Cost., a chiusura potremo dire di questo ‘pacchetto’ di norme, un ruolo attivo nell’amministrazione dell’istruzione per i soggetti interessati. Si va affermando così una società «in cammino verso il socialismo» con conseguente nuove strategie attuative⁵⁸.

La partecipazione democratica alla gestione dell’istruzione si svolge, in virtù del dettato costituzionale, secondo due livelli⁵⁹. Quello innanzitutto individuale, per cui insegnanti ma anche studenti e studentesse non sono ridotti a meri soggetti quali, in un caso, dipendenti, attori del processo educativo, nell’altro, fruitori del servizio, venendo ad acquisire un vero e proprio «diritto di partecipare alla gestione democratica delle scuole, in conformità con la legge» (comma 1, art. 77, Cost.). Vi è poi il livello collettivo. Secondo il comma 2 dell’art. 77, la legge è chiamata a disciplinare le forme di partecipazione delle associazioni riguardanti i vari soggetti, ovvero «degli insegnanti, delle associazioni studentesche, delle associazioni dei genitori, delle comunità» nonché degli «istituti scientifici alla definizione delle politiche educative». A fronte di questo dettato costituzionale, negli anni Novanta, si vanno affermando con sempre più forza politiche tese al decentramento del sistema educativo mentre la tematica dell’autonomia e della gestione delle scuole assume sempre più rilevanza. Se la questione della democrazia rappresentativa continua a essere in quegli anni predominante, ciò non è più tuttavia in nome della democrazia socialista quanto piuttosto, venendo associata a termini come “qualità” e

⁵⁷ Decreto-Lei n.° 3/87, de 3 gennaio 1987, come successivamente modificato nonché Decreto-Lei n.° 361/89, 18 ottobre 1989, *Estabelece a lei orgânica das direcções regionais de educação*.

⁵⁸ V. A. TEODORO, G. ANÍBAL, *A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal* in *Revista Iberoamericana de Educação*, 2008, n. 48, p. 78.

⁵⁹ V. ABRANTES, *op. cit.*, pp. 30 ss.

“autonomia”, di un’ideologia politica più vicina al neoliberismo⁶⁰. E’ così proprio anche in questa logica di coinvolgimento nonché di garanzia della partecipazione di tutti coloro che sono parte del processo educativo alla direzione strategica degli istituti scolastici che si è disposto, in particolare nella legislazione del 2008 sulla riorganizzazione del sistema di amministrazione scolastica come poi modificata, l’istituzione di una serie di organi⁶¹. Ciò a partire da un organo consultivo, centrale, previsto per garantirne la rappresentanza delle esigenze scolastiche presso il Ministero dell’Istruzione⁶². Criticato perché rappresentativo di un modello verticale della scuola, contro i principi della democratizzazione⁶³, il Consiglio Scolastico si propone, tra l’altro, di rafforzare la partecipazione del personale docente nonché delle famiglie, anche in associazione quale soggetto privato⁶⁴, e delle comunità all’orientamento strategico degli istituti scolastici.

Oltre a questo organo si è prevista la creazione di un soggetto locale deputato alla gestione strategica – denominato “Consiglio generale” – in cui sono rappresentati non soltanto i dipendenti, siano essi il personale docente o amministrativo, e i genitori nonché i tutori (insieme agli studenti e studentesse, nel caso dell’istruzione per adulti e secondaria), ma anche le autorità locali e la comunità locale, comprensivi questi ultimi in particolare dei rappresentanti di istituzioni, organizzazioni e attività economiche, sociali, culturali e scientifiche. Malgrado lo sforzo qui compiuto di favorire il processo democratico per il perseguimento dell’uguaglianza effettiva, il maggiore coinvolgimento dei genitori nelle scuole e nella loro gestione non si è affatto tradotto, secondo più di un autore, in una chiara riduzione delle disuguaglianze educative⁶⁵. In ogni caso al Consiglio generale viene accordato, in teoria, ampio potere. Questo è, invero, responsabile della definizione delle «linee guida per le attività della scuola» (art.

⁶⁰ V. R. BARROS, R., L. SEBASTIÃO, *Políticas educativas no Portugal do séc. XXI - um estudo com base na revisão dos normativos em vigor*, in M. F. Patrício, L. Sebastião, J. M. M. Justo, e J. Bonito (a cura di) *Da Exclusão à Excelência: Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação*, Montargil: Associação da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural, 2012, p. 9.

⁶¹ V. S. SILVA, N. FRAGA, *O regime de autonomia e administração das escolas: do plano das intenções declaradas ao plano das ações. O caso da Região Autónoma*, in *Revista Lusófona de Educação*, 2022, p. 117.

⁶² Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*, come poi modificato, posto in abrogazione del Decreto-Lei n.º 115-A/98, successivamente ripubblicato dal Decreto-lei n. 137/2012.

⁶³ V. C. LUIZ, F. MARTINS, *Agrupamento de escolas portuguesas e gestão democrática*, in N. Fernandes (a cura di), *Eu vim de Longe... Eu vou P’ra longe, 50 anos de educação em democracia*, 2024, p. 123.

⁶⁴ In merito, Supremo Tribunal Administrativo, acórdão de 6 de Novembro de 2012.

⁶⁵ Cfr. J. BARROSO, et al., *Analyse de l’évolution des modes de régulation institutionnalisés dans le système éducatif du Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa.

11), ovvero, secondo l'art. 9, delle norme fondamentali di funzionamento della scuola (il regolamento interno), delle decisioni strategiche e di pianificazione (grazie al progetto pedagogico, piano di attività) e del monitoraggio della loro attuazione (attraverso la relazione annuale sull'attività). Inoltre, a tale organo è affidato il potere di eleggere e revocare il direttore, il quale, di conseguenza, deve risponderne.

Peraltro proprio quest'ultima figura è presa in specifica considerazione dalla legislazione regolante la organizzazione amministrativa del sistema scolastico (art.18 e ss.). Previsto al fine, si afferma, di «rafforzare la leadership scolastica», la istituzione del direttore scolastico è ritenuta una delle «misure più necessarie per la riorganizzazione del sistema di amministrazione scolastica»⁶⁶. Responsabile dell'erogazione dei servizi di istruzione pubblica e della gestione delle risorse pubbliche messe a sua disposizione, al direttore sono affidati compiti quale quello «amministrativo e gestionale del gruppo scolastico o della singola scuola nei settori pedagogico, culturale, amministrativo, finanziario e patrimoniale» (art. 18). A tali fini assume, in quanto tale, la presidenza del consiglio pedagogico (art. 32).

5. Dal quadro da ultimo accennato emerge evidente come la normativa attuale, a differenza di quanto stabilito nell'immediato periodo post-costituzione, punti a realizzare più che una maggiore democratizzazione, la più ampia autonomia possibile del sistema dell'istruzione.

Come osservato, il Portogallo ha invero attraversato, a questo proposito, tre fasi.

Una prima fase antecedente alla costituzione attuale, coincidente con il colpo di stato del 1974, caratterizzata da forte instabilità politica allorché il potere si spostò verso le scuole e il movimento sociale⁶⁷. La seconda fase è invece quella successiva all'approvazione della Costituzione che vide la riappropriazione del potere di controllo dell'istruzione da parte dello Stato. Quest'ultimo è chiamato, alla luce della stessa carta costituzionale, ad assicurare un sistema educativo adeguato e di tendenza socialista, pur tenendo conto delle esigenze del mercato del lavoro e della modernizzazione dell'economia, secondo il “nuovo orientamento professionale” nella politica educativa⁶⁸. L'ultima fase è infine quella qui ampiamente esaminata.

Dalla fine degli anni '70 del XX secolo, è andato invero lentamente in crisi il modello di amministrazione scolastica centralizzata che considerava la scuola

⁶⁶ Decreto-Lei n.° 75/2008, preambolo.

⁶⁷ V. L.C. LIMA, *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, Universidade do Minho/Instituto de Educação, 1992, p. 45.

⁶⁸ V. S. STOER, A. STOLEROFF, J. A. CORREIA, *O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 11, 1990.

come un servizio periferico dello Stato, andandosi ad affermare, nel Portogallo come in diversi altri ordinamenti europei, un processo neoliberale di decentramento delle funzioni con trasferimento dei poteri dal livello centrale a quello periferico-locale. Il problema della diseguaglianza e dell'autonomia dell'insegnante lascia il posto, qui come in quasi tutti i paesi Europei, alle preoccupazioni per l'efficacia, gli *standard* di qualità e la formazione per il lavoro⁶⁹. Il «binomio istruzione/modernizzazione prende il sopravvento sul binomio istruzione/democrazia»⁷⁰. Si assiste così a un progressivo passaggio da una regolamentazione centralizzata, attraverso una carta scolastica elaborata a livello nazionale, a una regolamentazione più decentrata, tramite carte scolastiche comunali elaborate dalle autorità locali⁷¹.

Nella visione che si va affermando le scuole devono costruire la propria autonomia a partire dalla comunità circostante mentre gli enti locali svolgono un ruolo strategico nella definizione dell'offerta formativa, in relazione alle proprie politiche di sviluppo locale⁷². La normativa adottata in questa ultima fase, in attuazione in qualche modo anche del dettato costituzionale che vuole «avvicinare i servizi alla popolazione e garantire la partecipazione dei soggetti interessati alla sua gestione efficace» (art. 267 Cost.) nonché secondo la visione neoliberale europea⁷³, è diretta ad accordare sempre più autonomia: ciò attraverso prima la legge fondamentale del 1986, espressione massima di un «processo di trasformazioni non lineari»⁷⁴, in una logica definita di «neoliberalismo educativo attenuato»⁷⁵, e poi, successivamente, grazie, tra gli altri, al decreto-legge del 1989⁷⁶ nonché alla legislazione ultima del 2008. Quest'ultima ben prosegue sulla scia della logica precedente riconoscendo autonomia e flessibilità sempre più ampia nella gestione dei programmi scolastici, sulla base non più della gerarchia ma della «demoltiplicazione e orizzontalizzazione» dei controlli (centrali e locali)⁷⁷, in rappresentanza degli interessi locali⁷⁸. Non solo invero le

⁶⁹ V. J. BARROSO, *Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução*, in *Educação & Sociedade*, 2003, pp. 69 ss.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ V. J. BARROSO, *op. cit.*, p. 63.

⁷² V. C. DE BOUTTEMONT, *Portugal: réorganisation de l'enseignement et décentralisation*, in *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, décembre 2003, reperibile: <http://journals.openedition.org/ries/1560>.

⁷³ V. A. Teodoro, *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Edições Afrontamento, 2003, p. 28.

⁷⁴ V. J. BARROSO, *Do mito da reforma à reforma de um mito*, in *Aprender*, n. 2, 1987, p. 12.

⁷⁵ A. J. AFONSO, *O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995)*, in *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 10, n. 2, 1997, p. 120.

⁷⁶ Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, definito “decreto da autonomia”.

⁷⁷ S. SILVA, N. FRAGA, *op. cit.*, pp.112 ss.

⁷⁸ J. FORMOSINHO, F. FERREIRA, J. MACHADO, *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Edições, ASA, 2000, p. 54.

strutture scolastiche, insieme agli enti locali, scelgono, attraverso i consigli generali, i propri dirigenti, ma possono definire il proprio progetto educativo e i regolamenti interni con una certa flessibilità di bilancio, in particolare nella gestione delle risorse umane e finanziarie.

Alla luce del quadro giuridico generale particolare rilievo viene ad assumere, infine, come è evidente, il progressivo rafforzamento delle competenze delle scuole nonché, in misura minore, degli enti locali, come i comuni, a livello di gestione scolastica in «modo da garantire un corretto adattamento alle realtà, un elevato senso di partecipazione delle popolazioni, un adeguato inserimento nel contesto comunitario e livelli decisionali efficienti» (articolo 3, lg 46/86).

Il sistema di valutazione (anche degli apprendimenti del *curriculum* della scuola primaria e secondaria, secondo normativa del 2018⁷⁹) e rendicontazione - unitamente alla possibilità di trasferimento di poteri e competenze sulla base del principio di autonomia contrattuale - al fine sempre del “rafforzamento” dell'autonomia scolastica inteso, si dice, non come valore astratto e generale ma come «miglioramento del servizio di istruzione pubblica», vede insomma implementata la capacità di auto-organizzazione della scuola. Questa trova espressione, tra l'altro, anche attraverso la creazione di alcune strutture di coordinamento di primo livello (dipartimenti *curriculari*, ex art. 43) con un seggio nel consiglio pedagogico e di strutture di monitoraggio degli studenti (consigli di classe all'art. 44).

6. A fronte del processo di unificazione dei programmi scolastici, sviluppatosi in tutta Europa a partire dalla fine degli anni '50, il sistema lusitano adeguandosi, ha operato una scelta non diversa in nome dell'unità “democratica” costituzionale dell'istruzione primaria e secondaria⁸⁰. Allo stesso tempo ha scontato però un certo insuccesso scolastico causato anche da una elevata percentuale di abbandono scolastico. Alla luce altresì del principio costituzionale della democratizzazione dell'istruzione, si è andata così imponendo, stante peraltro spinte globali, l'esigenza di una differenziazione dei processi in considerazione dei contesti territoriali nonché di diversificazione dei percorsi e delle modalità di formazione nell'istruzione. Con sempre più forza si è andata affermando l'idea per cui non è sufficiente assicurare la parità di accesso alla

⁷⁹ Decreto-Lei n.° 55/2018 del 6 giugno che, nel suo complesso articolato di 23 principi guida per la progettazione, l'attuazione e la valutazione degli apprendimenti del curriculum della scuola primaria e secondaria, attribuisce un certo grado di autonomia nello sviluppo curricolare.

⁸⁰ In tono critico, considerato il “simmetrico” delle visioni elitarie da cui tanto si vogliono distinguere», V, A. S. SILVA, «*Acesso*» e «*sucesso*»: *factos e debates na democratização da educação em Portugal*, in M. M. Vieira, J. Pintassilgo, B. Melo (a cura di), *Democratização escolar: intenções e apropriações*, Lisboa, Centro de Investigação em Educação da Fac. de Ciências da Univ. de Lisboa, 2003.

scuola per ottenere una maggiore uguaglianza di opportunità⁸¹, risultando necessario garantire pari opportunità anche in arrivo, in particolare quanto al «successo scolastico», tenendo conto delle esigenze locali. E' risultata sempre più chiara allora la necessità di adottare politiche tese a garantire interessi locali e misure più incentrate sul sostegno alle iniziative di ciascun istituto scolastico, in considerazione delle disparità regionali in gran parte legate, a loro volta, a un insieme di altri fattori veicoli di disuguaglianza quali quelli demografico, sociale, politico ed economico, implementando, al contempo, la partecipazione congiunta e coordinata degli attori coinvolti⁸².

In Portogallo, le asimmetrie regionali concorrono, invero, senza dubbio a creare discriminazioni nel sistema educativo, ponendosi ben in evidenza in alcune regioni, tra cui quelle più rurali, un numero significativo di elementi forieri di disuguaglianze⁸³. Questo nuovo processo diretto a favorire il decentramento ha portato tra la fine degli anni novanta inizio duemila ad un importante incremento dell'accesso all'istruzione superiore, sia pure senza riuscire a garantire una effettiva equità sociale⁸⁴.

Malgrado la normativa espressamente dedicata alla “autonomia” delle scuole e la visione del territorio che emerge come «luogo privilegiato» per lo svolgimento di questa autonomia⁸⁵, qualche autore lusitano ritiene tuttavia che la gestione e l'amministrazione delle scuole in Portogallo, compresa la Regione Autonoma di Madeira⁸⁶, sia ancora centralizzata. L'asserito decentramento si svolgerebbe, secondo alcuni, secondo una «illusione di autonomia» che le viene conferita dalle dimensioni pedagogiche e curriculari dell'autonomia stessa, nonché in virtù della «illusione gestionale del dirigente»⁸⁷. L'autonomia assumerebbe, insomma, il significato di mera «delega politica»⁸⁸ piuttosto che di effettivo decentramento. La nostra visione è tuttavia diversa.

Si ritiene invero che il Portogallo stia compiendo sforzi importanti per contrastare l'abbandono scolastico e l'insuccesso formativo attraverso l'adozione di una serie di atti normativi, sia pure talora incoerenti e

⁸¹ V. J. SEBASTIÃO, S. V. CORREIA, *A democratização do ensino em Portugal*, in J. M. L. Viegas, H. Carreiras e A. Malamud (a cura di), *Instituições e Política . Portugal no Contexto Europeu*, vol. I, CIES-ISCTE, Lisboa, Celta Editora, 2007, p. 120.

⁸² V. J. CARVALHO ARROTEIA, *Desequilíbrios demográfico no sistema educativo português*, Aveiro, Universidade de Aveiro, 1991, p. 82.

⁸³ V. J. SEBASTIÃO, S. V. CORREIA, *op. cit.*, p. 121.

⁸⁴ V. L. ALMEIDA, C. M. MARINHO-ARAUJO, A. AMARAL, D. DIAS, *Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil*, in *Avaliação* v. 17, n. 3, 2012, p. 903.

⁸⁵ V. S. S. MADEIRA, F. NUNO, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ V. N. FRAGA, G. PEREIRA, F. Gouveia, *Autonomia e Flexibilidade Curricular Lideranças, Pedagogia e Avaliação*, 2024, CIE-Uma, p. 32.

⁸⁸ V. L. LIMA, *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*, Cortez Editora, Lisboa, 2008, p. 11.

contraddittori⁸⁹, diretti a favorire, tra l'altro, l'autonomia e il rispetto delle realtà territoriali locali. Malgrado l'opinione diversa di qualche autore, l'interesse è stato anche rafforzare l'eguaglianza effettiva all'accesso⁹⁰. Le proposte di innovazione pedagogica nello sviluppo del *curriculum* nelle scuole pubbliche, previste a partire dalla Legge fondamentale sul sistema educativo del 1986, ben sono tese a promuovere un apprendimento più significativo da parte degli studenti e delle studentesse nonché una riduzione dell'insuccesso, tenendo conto delle esigenze e delle realtà locali. Per altro verso la forte eterogeneità caratterizzante le realtà comunali portoghesi, con dimensioni, risorse economiche e livelli di esperienza nella gestione dei servizi diversi, non giocano a favore del decentramento, presentando gradi di difficoltà di attuazione diversi in ciascun contesto locale⁹¹.

Discorso diverso deve farsi, tuttavia, quanto all'effettiva finalità e attuazione.

Considerazioni a parte meritano la questione, invero, se, dietro lo scopo della promozione della partecipazione comunitaria e dell'adattamento al contesto locale, si celino modalità di regolamentazione dei poteri pubblici nel sistema scolastico che spesso ricorrono a meccanismi di mercato con la sostituzione, talora, dei poteri pubblici con soggetti privati⁹². Riflessioni ulteriori dovrebbero formularsi, infine, altresì in merito alla difficoltà e talora ai limiti (posti anche dal centro) che il processo incontra per la effettiva attuazione della democratizzazione⁹³. Tutto questo attiene però a un piano diverso da quello di nostro interesse e non è questa la sede per affrontare problematiche tanto complesse sul piano politico che non vedono, peraltro, certamente il Portogallo come l'unico caso in Europa.

⁸⁹ V. A. PEDRO BARBAS HOMEM, L. GUIMARÃES DE CARVALHO E J. ATANÁSIO, *Legislação de Educação*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 7 ss.

⁹⁰ V. J. M. SOUSA, *O direito à educação: entre o discurso e a prática*, in L. Rodrigues, P. Brazão (a cura di) *Políticas Educativas: Discursos e Práticas*, 2009, p. 103 laddove si mette in evidenza, alla luce di studi statistici, le contraddizioni tra il discorso formale e la realtà esistente.

⁹¹ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estado da Educação*, 2024, Lisboa, p. 63.

⁹² J. BARROSO, *Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal*, cit., p. 84.

⁹³ L. MOTA, *Avanços e recuos da inovação pedagógica no desenvolvimento do currículo em Portugal*, in *Sensos-e*, 8 (2), 2021, p. 31.