

# Costituzione e istruzione

a cura di  
**Giuditta Matucci**  
**Francesco Rigano**

Prefazione di Gherardo Colombo

**FRANCOANGELI**



Scritti di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Costituzione e istruzione

a cura di  
**Giuditta Matucci**  
**Francesco Rigano**

Prefazione di Gherardo Colombo

**FRANCO ANGELI**



Scritti di  
**Diritto Pubblico**

# INDICE

**Prefazione**, di *Gherardo Colombo* pag. 7

**Premessa** » 9

## **Parte Prima Profili storici**

Il sistema nazionale della pubblica istruzione: una storia italiana  
*Matteo Morandi* » 13

Scuola, allievi e docenti nel sistema scolastico italiano dal 1962  
al 2012  
*Monica Ferrari* » 28

## **Parte Seconda Autonomia, organizzazione e funzionamento**

L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze  
*Maurizio Drigani* » 51

L'istruzione nella legislazione regionale  
*Giuseppe Bufalino* » 85

Autonomia e organizzazione del sistema scolastico italiano  
*Luisa Flore* » 107

La parità scolastica tra principi costituzionali, evoluzione  
normativa e sviluppi giurisprudenziali. Un breve itinerario  
*Michele Madonna* » 134

L'istruzione e la formazione professionale  
*Pier Antonio Varesi* pag. 169

Appunti sul diritto costituzionale delle università all'autonomia  
*Elena Maria Madama, Francesco Rigano* » 204

**Parte Terza**  
**Diritti**

La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari  
*Giuditta Matucci* » 233

Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola  
*Giuseppe Eduardo Polizzi* » 261

Nel rispetto della libertà di insegnamento  
*Andrea Gratteri* » 284

Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata  
*Giuditta Matucci* » 298

«Obbligatoria e gratuita»: riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione  
*Giacomo Galazzo* » 325

Diritto all'istruzione superiore e merito  
*Quirino Camerlengo* » 352

Valutazione scolastica, performance e selezione del personale docente  
*Luisa Flore* » 371

Una, nessuna, centomila. L'ora di religione nella scuola pubblica  
*Claudia Bianca Ceffa* » 400

Insegnamento della Costituzione ed educazione civica  
*Silvia Illari* » 425

**Gli Autori** » 465

## PREFAZIONE

*Gherardo Colombo*

Mi capita spesso, parlando nelle scuole con studenti di ogni ordine e grado, di chieder loro se sarebbe possibile giocare a carte, al calcio, a qualsiasi tipo di video giochi, senza conoscerne le regole. Mi rispondono sempre che no, che non sarebbe possibile. Domando allora se conoscono la Costituzione, la risposta costante è che no, non la conoscono. Chiedo allora come sia per loro possibile pensare di poter vivere insieme senza conoscere le regole che disciplinano le nostre relazioni. Rimangono stupiti, non sanno cosa rispondere.

Succede, negli incontri con gli adulti, che a volte qualcuno chieda se a mio parere la Costituzione andrebbe modificata oppure no. Chiedo la loro opinione, ci sono alcuni per il sì, altri per il no. Domando allora se la Costituzione l'hanno letta, sono rari quelli che rispondono affermativamente, e rimango stupito io.

Non esiste, in Italia, una cultura della Costituzione. O meglio, è riservata a pochissimi: a chi la insegna nelle università, a qualche avvocato e qualche magistrato (purtroppo nemmeno in queste categorie la conoscenza della Carta fondamentale è estesa), a qualche insegnante di buona volontà e ad altri rari appassionati sparsi in ogni fascia sociale.

A scuola, sembra che nella pratica l'insegnamento della Costituzione sia riservato alle elementari, e non a tutte: talora si parla genericamente di regole, e la Costituzione è soltanto sfiorata. Peraltro è difficile riuscire a far capire ai bambini della scuola primaria il senso della Costituzione, soprattutto quando gli stessi maestri non l'hanno compreso. Per dire, dopo aver presentato l'Italia all'articolo 1 (è una Repubblica democratica fondata sul lavoro), la Costituzione, all'articolo 2, in primo luogo afferma che la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e solo dopo richiede l'adempimento dei doveri. Ed antepone i diritti ai doveri anche nel titolo della prima parte. Ciò nonostante negli atri delle elementari (rectius, scuole primarie di primo grado), addobbati per il mio incontro sulla Costituzione, campeggiano quasi

sempre grandi cartelloni pieni di regole che iniziano tutte, o quasi, con un “non”.

Spesso mi capita di sentire che il “premier” (e non, come si dovrebbe dire, il “presidente del consiglio dei ministri”) è illegittimo perché non è stato nominato dai cittadini; che la democrazia si esercita esclusivamente attraverso il voto; che la maggioranza può fare, senza limite alcuno, le leggi che le pare di fare. Spesso, riferendosi ai miei trentatré anni in magistratura, mi si dice che sono un politico.

Insomma, viviamo in un Paese nel quale la prima regola è sconosciuta o incompresa. La prima, quella che organizza lo stare insieme non solo sotto il profilo di quel che si può e quel che si deve, non solo per quel che attiene l’organizzazione delle istituzioni, la divisione delle competenze, la gerarchia delle fonti principali, i rimedi nel caso in cui le stesse si contraddicono, ma prima di tutto fissando il principio che ha ribaltato la tradizione millenaria che la precedeva, quella che considerava un valore la discriminazione.

Ragion per cui si continua a vivere, spesso senza saperlo, riferendosi ancora alle regole che la Costituzione ha cancellato e sostituito, regole che traggono la loro forza non dalla formale codificazione ma dalla forza della tradizione. Si tratta delle regole sotterranee che, privilegiando ancora la discriminazione, fanno dell’Italia un Paese ad elevatissimo tasso di corruzione e di evasione fiscale, nel quale la discriminazione di genere ancora è capillarmente diffusa, dove le pari opportunità per le varie fedi religiose sono una chimera, la gratuità della scuola dell’obbligo non è nemmeno apparente, l’automobile posteggiata chiusa sulla pubblica via è più tutelata dell’indebolimento permanente di un organo o di un senso, il carcere non tende alla rieducazione del condannato e la Corte Europea dei diritti dell’uomo ci condanna per trattamenti degradanti nei confronti dei detenuti, e via dicendo.

Personalmente sono convinto che a tutto ciò si possa porre rimedio soltanto attraverso un cambiamento radicale del modo di pensare. Non è con la minaccia di una pena, la condanna di chi ha trasgredito, l’applicazione concreta del carcere, che si può modificare la cultura di un popolo.

E’ in primo luogo, a mio parere, necessario “sapere”. Che non vuol dire soltanto avere informazioni, perché questa è solo la base di partenza, ma anche sapere nel senso di sapio, avere sapore, e cioè essere capace di distinguere tra i vari sapori, i vari significati, discernere.

Mi auguro che questo libro contribuisca a far sì che tante persone finalmente sappiano di Costituzione.

## PREMESSA

I saggi raccolti nel volume si propongono di offrire, con prospettiva costituzionalistica, ma senza dimenticare le recenti riforme, una lettura di alcuni profili critici del sistema dell'istruzione nel nostro Paese. La successione dei saggi, dopo una premessa storica, segue la traccia della Costituzione, dove all'art. 33, dedicato agli aspetti organizzativi e funzionali (a quello che è stato definito diritto d'istruzione), seguono, all'art. 34, le norme sulla posizione degli utenti e delle loro famiglie (il cosiddetto diritto all'istruzione). L'opera è quindi suddivisa in tre parti: la prima, di taglio storico-introdotivo; la seconda, attinente all'autonomia, all'organizzazione e al funzionamento degli istituti scolastici; la terza, dedicata al tema dei diritti.

L'introduzione di taglio storico ripercorre lo sviluppo del sistema scolastico d'istruzione, e l'evoluzione della dottrina pedagogica dall'età liberale agli anni repubblicani, con attenzione anche allo spazio riservato all'insegnamento della Costituzione nei programmi scolastici: tema questo ripreso, a modo di simbolica chiusura, nell'ultimo saggio.

Oggetto degli interventi della seconda parte sono i profili organizzativi del sistema scolastico. Anzitutto, l'assetto dei rapporti fra Stato e Regioni, certamente di non agevole interpretazione dopo la revisione costituzionale del 2001, come dimostra la disamina della legislazione di alcune Regioni ed anche della disciplina dedicata alla formazione professionale; quindi, la parità fra istituzioni pubbliche e private e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, temi indagati avendo riguardo sia alla evoluzione normativa, sia alla interpretazione giurisprudenziale, anche costituzionale: un saggio è dedicato, altresì, alle università, destinatarie (anch'esse) di una recente riforma legislativa.

Segue la parte dedicata alla posizione degli utenti e, dunque, ai diritti in particolare degli studenti. Premessa una riflessione sul ruolo della famiglia nell'esercizio della responsabilità educativa rispetto ai figli minori d'età, l'opera si sofferma sugli strumenti di partecipazione, dei genitori e degli stessi

studenti, alla vita della scuola. Sono poi illustrati la fisionomia e i limiti della libertà d'insegnamento.

Oggetto di analisi è il diritto all'istruzione, inteso sia come diritto di accesso scolastico, assistito, per ciò che riguarda l'istruzione inferiore, dalle garanzie della obbligatorietà e della gratuità, sia quale diritto ad un'istruzione adeguata, e cioè di qualità, sì che lo studente sia guidato con successo verso il raggiungimento dei propri obiettivi formativi, e di crescita, e possa partecipare effettivamente allo sviluppo morale e materiale della società. Le direzioni principali emerse sono il riconoscimento del diritto alla didattica individualizzata e personalizzata, ossia ad un percorso formativo coerente col profilo di ciascun studente; il diritto di accedere agli studi superiori secondo criteri che premino il merito e favoriscano così la mobilità sociale; il diritto a una docenza concretamente orientata al raggiungimento degli obiettivi di carattere formativo, grazie anche alla verifica dei risultati da parte degli studenti. I fili conduttori sono, da un lato, l'affermazione progressiva della centralità dello studente, e della sua famiglia, con ottica interessata alla collaborazione con le istituzioni scolastiche, in vista del godimento effettivo del diritto all'istruzione; dall'altro, il riconoscimento del diritto a un'istruzione di qualità, espressione non tanto del bisogno esasperato di cumulare competenze, quanto dell'esigenza di adeguare il team dei docenti, e l'offerta formativa, ai bisogni reali, e effettivi, di ciascun studente all'interno del gruppo classe.

Diritto a un'istruzione adeguata, dunque, ma anche diritto a un'istruzione articolata e pluralistica e costituzionalmente orientata, la cui necessità è trattata in riferimento (soprattutto, ma non soltanto) all'insegnamento dei valori della cittadinanza e del pluralismo di fedi e di culture.

Tutti i saggi, anche quelli di introduzione storica, affrontano temi di classica tradizione costituzionalistica, che hanno impegnato i dibattiti dell'Assemblea costituente e che continuano a coinvolgere gli attori politici e istituzionali attenti all'interpretazione della Costituzione scolastica.

*Giuditta Matucci e Francesco Rigano*

PARTE PRIMA

PROFILI STORICI



# IL SISTEMA NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: UNA STORIA ITALIANA

*Matteo Morandi*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Alle origini del sistema: l'età liberale. - 3. Da Gentile a Bottai. - 4. Il paradigma della riforma.

1. Per noi l'obbligatorietà scolastica *non può* coincidere con l'obbligazione politica anzitutto perché la prima contiene in sé criteri di selezione e distribuzione, e una sua particolare "giustizia" interna, del tutto irriducibili al modo di applicabilità dell'obbligo politico. La scuola non può essere ridotta a funzione politica prima che per ogni altra ragione perché la verità non può esservi *distribuita* in modo politico: non basta godere dei diritti civili per capire la matematica. Per adeguarsi totalmente a significato di politicità la scuola dovrebbe, fino al limite, svuotarsi di teoricità, tentare di far coincidere il "diritto alla matematica" col "diritto di essere cittadino" nell'unico modo possibile: abolendo la matematica o, quanto meno, rendendola agevole mito politico. [...]

L'equivoco di cui si parla è sempre, così, tendenziale *liquefazione* della scuola nel milieu politico e, ciò che è più grave, spegnimento di tutto l'ordine dello spirituale. Al limite dell'identificazione della scuola con il fatto politico c'è, puramente e semplicemente, l'*abolizione* della scuola. Non si tratta, quindi, di due *tipi* di scolasticità, di due "etiche" scolastiche come oggi si vorrebbero spacciare: si tratta di scuola o di non scuola.

G. CASELLA, *Per una giustizia scolastica*, in *Humanitas* aprile 1948, 372 s.

2. Le tradizionali forze del conservatorismo italiano hanno avuto buon gioco, con l'appoggio dei Ministri democristiani, e di taluno di "terza forza" di mediocrissima memoria, nel mantenere lo *status quo*, facendo ignorare *sic et simpliciter* il processo di evoluzione democratico che ha avuto il suo epicentro nella Liberazione e nella lotta che l'ha preceduta.

Pretesto specioso: quello di non portare la politica nelle scuole; politica che però viene fatta, naturalmente in senso inverso, da professori e da emissari che ben sanno quello che vogliono nel tentativo di subordinare le giovani coscienze dei ragazzi italiani.

Tocchiamo dunque dei tasti che stanno particolarmente a cuore ai socialisti italiani, i quali soprattutto vogliono che la scuola non divenga uno *instrumentum regni* di una setta politica ma sia invece l'organo statale di educazione civica e di cultura, aderente alla vita.

E. ZANONI, *Per la scuola di tutti gli italiani*. Discorso tenuto al Senato nella seduta del 7 luglio 1959, Roma 1959, 15 s.

3. Voi dite d'aver bocciato i cretini e gli svogliati.

Allora sostenete che Dio fa nascere i cretini e gli svogliati nelle case dei poveri. Ma Dio non fa questi dispetti ai poveri. È più facile che i dispettosi siate voi.

Alla Costituente chi sostenne la teoria delle differenze di nascita fu un fascista: «L'on. Mastroianni [avv. Ottavio Mastrojanni, Fronte liberale democratico dell'Uomo qualunque, *n.d.r.*] riferendosi alla parola *obbligatorio* osserva che ci sono alunni che dimostrano una insufficienza di carattere organico a frequentare le scuole».

Anche un preside di scuola media ha scritto: «La Costituzione purtroppo non può garantire a tutti i ragazzi eguale sviluppo mentale, eguale attitudine allo studio». Ma del suo figliolo non lo direbbe mai. Non gli farà finire le medie? Lo manderà a zappare? [...] Solo i figlioli degli altri qualche volta paiono cretini. I nostri no. Standogli accanto ci si accorge che non sono. E neppure svogliati. O per lo meno sentiamo che sarà un momento, che gli passerà, che ci deve essere un rimedio.

SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Firenze 1967, 60 s.

## 1. Premessa

Un discorso che ambisca ad affrontare, sia pur in forme sintetiche e schematiche, il rapporto intercorso in Italia fra istruzione (*stricto sensu*) e costituzione, ovvero fra esigenze di una crescita diremmo gnoseologico-spirituale della nazione e suo fondamento giuridico-valoriale, non può non partire, prima ancora che dalla citazione dei due articoli costituzionali sulla scuola (il 33 sulla libertà d'insegnamento e il 34 sul diritto all'istruzione), frutto di un «lungo travaglio» in sede di Assemblea Costituente<sup>1</sup>, dal dibattito che ha animato, e tuttora anima, la *vexata quaestio* del carattere *politico* dell'educazione. Si tratta ovviamente di assaggi, né si potrebbe pretendere altrimenti, dato il *mare magnum* di contributi sull'argomento. Ma di certo non va passato sotto silenzio quanto la letteratura pedagogica, anche risalente, ha ormai disvelato con forza, negando la presunta neutralità politica di qualsivoglia impresa di *Bildung*. Già Giuseppe Lombardo Radice, raccomandando alla scuola di primo Novecento di «non uccidere le anime», come a suo dire era avvenuto nel passato, ne auspicava un'azione al servizio «dell'intera vita storica nostra», lontana dunque da «una *laica* astensione dai problemi fondamentali (la scuola *neutra* si definisce tanto bene da sé con questa parola!)»<sup>2</sup>.

1. L. AMBROSOLI, *La scuola alla Costituente. Introduzione storica e testi*, Brescia 1987. Inoltre, cfr. fra i tanti almeno G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, VI: *Rapporti sociali e economici*, Firenze 1969, 81 ss., nonché L. PAZZAGLIA, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in G. ROSSINI (a cura di), *Democrazia cristiana e Costituente nella società del dopoguerra. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, I: *Le origini del progetto democratico cristiano*, Roma 1980, 457 ss. Per una recente riflessione storiografica, si veda da ultimo G. TREBISACCE, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea Costituente a partire da uno studio di Remo Fornaca*, in *Ricerche pedagogiche* 196-197/2015, 31 ss. (con bibliografia).

2. G. LOMBARDO RADICE, *Come si uccidono le anime* (1913), in Id., *Educazione e diseducazione*, con prefazione di G. Calò, Firenze 1968<sup>4</sup>, 62.

Mentre Jerome Bruner, delineando le antinomie insite in ogni pedagogia (riproduzione-alternatività di un certo ordine socio-culturale, ad esempio), ne ribadiva in tempi a noi più vicini la carica ideologica<sup>3</sup>.

Proprio nel tentativo di contrastare la straripante intromissione della politica nella scuola nazionale di ogni ordine e grado, retaggio del trascorso regime fascista, il professore cremonese Giuseppe Casella, autore della prima citazione sopra riportata<sup>4</sup>, distingueva nel 1948 tra *imperium veritatis* e *imperium rei publicae*, universi paralleli e incomunicabili, destinati a disconfermarsi a vicenda in caso di commistione<sup>5</sup>. «Pretesto specioso» lo definiva al contrario, nel secondo brano, il deputato socialista Emilio Zanoni, consapevole della necessità – avrebbe scritto poi don Lorenzo Milani sulla scorta dell’art. 3 della Costituzione, facendo seguito al terzo stralcio – di una scuola sempre più a servizio della vita, come tale capace di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>6</sup>. Certo, prima di tutto occorrerebbe intendersi sul grado di scuola considerato di volta in volta, che gli autori succitati non sempre specificano. Lo stesso art. 34 della Costituzione infatti, mentre universalizza il diritto a un’istruzione «inferiore» di almeno otto anni, di cui

3. J. BRUNER, *La cultura dell’educazione* (1996), trad. it. Milano 1997, ma già, su temi simili, E. BECCHI, *Introduzione* a EAD. (a cura di), *Il bambino sociale. Privatizzazione e de-privatizzazione dell’infanzia*, Milano 1979, 11 ss. Sul rapporto tra sapere e potere è invece d’obbligo il rimando a M. FOUCAULT, *L’archeologia del sapere. Una metodologia per la storia della cultura* (1969), Milano 1971.

4. Sul personaggio rinvio a M. MORANDI, *Sub imperio veritatis. Giuseppe Casella filosofo dell’educazione e uomo di scuola*, in *Annali di storia dell’educazione e delle istituzioni scolastiche* 2015, 206 ss.

5. Sul punto, dello stesso autore si veda anche, almeno, *La scuola come valore e come istituzione*, con prefazione di G. Nosengo, Roma 1958, nonché, per le riserve ugualmente manifestate, più tardi, nei confronti del movimento studentesco sessantottardo, *Le centrali della cultura*, in *Studium* giugno-luglio 1968, 461 ss. La polemica col passato in genere, manifestata dalla scuola italiana ad esempio in alcuni suoi documenti programmatici, meriterebbe tutta una storia, che in questa sede non è possibile ripercorrere. Basti solo menzionare, fra le tante, la vicenda dei programmi della “fascistissima” educazione fisica, significativamente associati, fra il 1945 e il 1946, a quelli di educazione civica e morale (distruzione di un mondo più che costruzione di un altro), per cui rimando a M. MORANDI, *Corpo e carattere. L’“educazione fisica” scolastica dall’Unità al secondo dopoguerra*, in M. FERRARI, M. MORANDI, *I programmi di “educazione fisica” in Italia. Una lettura storico-pedagogica*, Milano 2015, 36 ss.

6. SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, cit., 61 (il corsivo è mio). Su don Lorenzo Milani, C. BETTI (a cura di), *Don Milani fra storia e memoria. La sua eredità quarant’anni dopo*, Milano 2009. Per un’interpretazione sistematica dell’art. 34 con l’art. 3 Cost., «vero e più profondo significato del principio costituzionale del diritto all’istruzione», cfr., fra i tanti, A. AVON, *La legislazione scolastica: un sistema per il servizio di istruzione. Contenuti, significati e prospettive tra riforme e sfide quotidiane*, Milano 2009, 101 ss.

stabilisce obbligatorietà e gratuità (comma 2), limita «i gradi più alti degli studi» ai soli «capaci e meritevoli» (comma 3)<sup>7</sup>.

## **2. Alle origini del sistema: l'età liberale**

Il collegamento fra capacità politica e istruzione, intesa come strumento, insieme col patrimonio, per garantire lo sviluppo delle istituzioni liberali, aveva del resto contraddistinto tutto l'Ottocento postunitario. Lo Statuto albertino, come pure le carte costituzionali degli antichi Stati italiani, non contemplava alcun diritto all'istruzione<sup>8</sup>, mentre la legge Casati (13 novembre 1859, n. 3725), fondativa dell'ordinamento legislativo in materia, stabiliva l'obbligo scolastico per le prime due classi, ma non prevedeva controlli e sanzioni per gli inadempienti: problema sul quale fu costretto a tornare Coppino con legge 15 luglio 1877, n. 3961. Oltretutto, il ridottissimo lasso di tempo destinato alla scolarizzazione, aggravato dai disservizi dell'amministrazione scolastica (non ultima, l'impreparazione degli insegnanti), costituiva causa frequente di analfabetismo di ritorno.

Un passo in avanti in direzione democratica fu compiuto con la riforma elettorale del 1882, che allargava i requisiti di accesso al voto introducendo, accanto al censo e alla qualità personale, il criterio di capacità, vale a dire il superamento degli esami finali del corso elementare obbligatorio. Sia pure in prospettiva remota (non al punto, tuttavia, da non intimorire le classi al potere), si trattava di un «suffragio elettorale graduale»<sup>9</sup>, com'è stato definito, a favore del quale, per la prima volta, l'incremento del corpo votante

7. Solo i capaci e meritevoli, se privi di mezzi, godono dunque, sulla base dello stesso articolo, delle provvidenze pubbliche, intese quale intervento di ripristino delle condizioni di sostanziale parità. «La sola *capacità* non è [...] sufficiente, giacché è ben possibile riscontrare siffatta qualità intellettuale anche in capo a persone non bisognose; né, d'altro canto, è da solo sufficiente il *merito*, giacché l'impegno assiduo e la volontà di studio degli scolari naturalmente *incapaci* non vanno premiati con un diploma o una laurea, bensì assicurando loro l'inserzione nel mondo del lavoro, adeguatamente alle attitudini ed alle capacità dei singoli individui. Occorre, quindi, il cumulo di entrambe le qualità: della *capacità* (attributo intellettuale) e del *merito* (attributo spirituale)»: C. LEONE, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, Milano 2007, 414 s.

8. Sulle prospettive comunque aperte dallo Statuto in materia scolastica (attuazione concreta, seppure non esplicitata, del principio della libertà d'insegnamento, nell'ambito più generale delle libertà civili), B. FERRARI, *La politica scolastica del Cavour. Dalle esperienze prequarantottesche alle responsabilità di governo*, Milano 1982.

9. C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in C. PAVONE, M. SALVATI (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, Milano 1989 (Annali Fondazione Lelio e Lisli Basso – Issoco, 9), 105. Sulla riforma del 1882, R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio*, in ID., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988, 157 ss.

era affidato non solo alla dinamica della ricchezza, assai poco dipendente dal comportamento dello Stato, ma anche a quella dell'istruzione, di piena invece responsabilità pubblica. Oltretutto, la nuova legge costituiva di fatto, come ancora è stato sottolineato<sup>10</sup>, l'ultimo atto di quel processo di demolizione della cultura moderato-municipalista che aveva caratterizzato i primi anni unitari, per cui al concetto d'"istruzione libera" (come tale, riluttante in qualche modo alla stessa idea di "obbligo"), legata ai bisogni delle famiglie e dei municipi, si sostituiva quello d'interesse nazionale.

È noto che, all'epoca, l'istruzione costituiva una funzione pubblica statale<sup>11</sup>, certo aperta alle istanze del popolo alfabetizzando<sup>12</sup>, sulla scorta delle sollecitazioni risorgimentali<sup>13</sup>, ma soprattutto orientata alla formazione del ceto dirigente. In tal senso, la legge Casati disegnava un complesso organigramma scolastico, strutturato gerarchicamente secondo l'ordine nel quale le diverse componenti erano chiamate a concorrere allo scopo: dapprima l'università, di severo impianto elitario (titolo II, artt. 47-187, dopo la trattazione dell'amministrazione della pubblica istruzione, centralizzata e burocratica), poi la scuola classica (titolo III, artt. 188-271) e tecnica (titolo IV, artt. 272-314), infine la scuola elementare e popolare (titolo V, artt. 315-378), con

10. F. CAMMARANO, *Il dibattito sull'istruzione e il diritto di voto in Italia alla vigilia della riforma elettorale del 1882*, in V. FIORELLI (a cura di), *La nazione tra i banchi. Il contributo della scuola alla formazione degli italiani tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli 2012, 61 ss., specie 73 ss. Il riferimento dell'autore è F. DE SANCTIS, *I partiti politici e l'educazione della nuova Italia*, a cura di N. Cortese, Torino 1970, 8 ss.

11. Oggi soppiantata da una concezione di «servizio pubblico sociale»: A. SANDULLI, voce *Istruzione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario giuridico. Diritto pubblico*, IV, Milano 2006, 3306.

12. Anche, e soprattutto, sul piano morale, come ha mostrato di recente S. SOLDANI, *L'alfabeto morale delle scuole per il popolo e il «risorgimento della nazione»*, in M.L. BETRI (a cura di), *Rileggere l'Ottocento. Risorgimento e nazione*, Roma 2010, 147 ss. Su scuola e democrazia, L. MUSELLA, *Tra analfabetismo e politica: scuola e democrazia tra Otto e Novecento*, in V. FIORELLI (a cura di), *La nazione tra i banchi*, cit., 209 ss. In generale sull'argomento, anche G. CHIOSSO, *Alfabeti d'Italia. La lotta contro l'ignoranza nell'Italia unita*, Torino 2011.

13. Cfr. D. BERTONI JOVINE, *Storia della scuola popolare in Italia*, Torino 1954. Circa la storia della scuola italiana non si può che rimandare soltanto alle più recenti rassegne bibliografiche, tra cui A. GAUDIO, *Guida bibliografica. La storia della scuola italiana e delle sue riforme*, in *Nuova secondaria* 8/2000, 55 ss.; A. BIANCHI, *La storia della scuola in Italia dall'Unità ai giorni nostri*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, Brescia 2001, 499 ss.; E. DE FORT, *Storie di scuole, storia della scuola: sviluppi e tendenze della storiografia*, in M.T. SEGA (a cura di), *La scuola fa la storia. Gli archivi scolastici per la ricerca e la didattica*, Portogruaro 2002, 31 ss.; R. SANI, *Scuola e istruzione elementare in Italia dall'Unità al primo dopoguerra: itinerari storiografici e di ricerca*, in R. SANI, A. TEDDE (a cura di), *Maestri e istruzione popolare in Italia tra Otto e Novecento. Interpretazioni, prospettive di ricerca, esperienze in Sardegna*, Milano 2003, 3 ss.; A. BARAUSSE, *I sentieri di Clio. Bilanci e nuove prospettive di ricerca nella storia della scuola oggi*. Inaugurazione dell'a.a. 2008-2009, Campobasso 2008. Tra gli ultimi volumi pubblicati ricordo comunque almeno G. RECUPERATI, *Storia della scuola in Italia. Dall'Unità a oggi*, Brescia 2015.

apposite – e pressoché inedite – prescrizioni per la formazione dei maestri (scuola normale). Lo stesso impegno economico dello Stato, garanzia della tenuta del sistema, rifletteva siffatta gerarchia, cosicché, mentre università e licei furono posti interamente a carico del Governo, il grado primario fu lasciato in balia dei comuni, con tutte le incertezze che da un'amministrazione all'altra potevano derivare<sup>14</sup>.

Ciascuna classe sociale sarebbe stata accontentata nella propria domanda d'istruzione: la borghesia degli studi, delle professioni e del funzionariato pubblico mediante il ginnasio-liceo, aperto a qualsiasi facoltà universitaria; il ceto medio dei commerci e degli impieghi con la scuola e l'istituto tecnico; il popolo minuto attraverso l'elementare e i percorsi magistrali. La possibilità di accedere agli studi superiori anche dall'angusto pertugio della sezione fisico-matematica degli istituti tecnici, unico fra gli indirizzi non classici a non abilitare a una professione, apriva oltretutto un inconsueto spiraglio di ascesa sociale per coloro ai quali, per censo e possibilità, era di fatto precluso il liceo.

Ciononostante, proprio la netta separazione a livello di scuola secondaria fra il "delfino", il "cadetto" e la "cenerentola", come potremmo immaginare il ramo classico, il ramo tecnico e il ramo normale (quest'ultimo addirittura ambiguo nel suo carattere di secondarietà), la diceva lunga sull'idea d'istruzione veicolata da Casati e successori: da un lato, una solida e uniforme scuola di cultura, palestra del *miles civilis*<sup>15</sup> e modello di tutte le altre scuole<sup>16</sup>, dall'altro

14. G.F. FERRARI, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova 1979.

15. Sul ramo classico, G. BONETTA, *L'istruzione classica nell'Italia liberale*, in G. BONETTA, G. FIORAVANTI (a cura di), *L'istruzione classica (1860-1910)*, Roma 1995 (Fonti per la storia della scuola, 3), 17 ss., nonché, con specifico riferimento al ruolo ricoperto nella costruzione dell'identità nazionale, A. SCOTTO DI LUZIO, *Il liceo classico*, Bologna 1999. Tra i contributi più recenti, S. SOLDANI, *Un vivaio di cittadini consapevoli? Appunti sul ginnasio-liceo negli anni della fondazione dello Stato nazionale italiano (1860-1870)*, in C.G. LACAITA, M. FUGAZZA (a cura di), *L'istruzione secondaria nell'Italia unita, 1861-1901*, Milano 2013, 31 ss. Per una panoramica della normativa sul grado secondario in Italia da Casati ai giorni nostri mi permetto di rimandare a M. MORANDI, *La scuola secondaria in Italia. Ordinamento e programmi dal 1859 ad oggi*, Milano 2014, con ampi riferimenti bibliografici.

16. È la stessa normativa, dal 1859 al 2005, a confermarlo. Si pensi ai continui rimandi al ginnasio-liceo previsti da Casati in relazione al titolo IV sull'istruzione tecnica, ma anche, a distanza di 150 anni, in ben altro contesto storico, alle *Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali* del ministro Moratti (allegate al d.lg. 17 ottobre 2005, n. 226, sospeso per cambio di maggioranza), dove, al di là del rigorosissimo ordine alfabetico di presentazione dei licei (artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, tecnologico e delle scienze umane), al liceo classico – e non all'artistico, primo nella lista – rimandano tutti gli altri percorsi. Diverso è invece il caso delle successive *Indicazioni Gelmini* (schema di regolamento approvato con d.m. 7 ottobre 2010, n. 211), che al contrario eliminano le gerarchizzazioni dei precedenti ordinamenti. Ciò non toglie che, nella mentalità diffusa, valga ancora l'osservazione secondo cui, «quando la società pensa alla sua eventuale trasformazione [della scuola] la giudica col punto di vista della sola dimensione umanistica identificata, in modo esemplare, col modello liceale classico. Il dibattito sul cambiamento

un universo variegato di saperi specifici, esperti e contestuali<sup>17</sup>, talora alieni da una visione complessiva, più al servizio dell'economia che della cultura. Non è un caso che fra il 1861 e il 1877 l'istituto tecnico passasse alle dipendenze del Ministero di Agricoltura, industria e commercio, staccato dalla scuola tecnica che idealmente lo precedeva, mantenuta sotto la Pubblica istruzione per la sua indole preparatoria e vagamente generalista<sup>18</sup>.

Quanto alla scuola normale, essa era concepita dal legislatore per rispondere nell'immediato alla preparazione del ceto magistrale, dunque come corso professionalizzante più che come occasione formativa per i giovani allievi e le giovani allieve, delle quali ultime, tuttavia, rappresentava l'unica occasione di accesso pubblico al grado postelementare<sup>19</sup>. In compenso, rimaneva insoluto – e tale rimase fino all'avvento delle Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (1998-2008) – il problema della formazione (con relativa acculturazione pedagogico-didattica) dei professori, per i quali al contrario prevalse storicamente l'aspetto disciplinare su quello professionale<sup>20</sup>.

della scuola coincide in buona parte con la richiesta di non modificare il liceo classico e di pensare alla nuova struttura secondo l'immaginario formale della storicità umanistico-liceale»: L. GUASTI, *Il sistema delle valutazioni e la didattica*, in ID. (a cura di), *Valutazione degli apprendimenti e didattica. Tre modelli a confronto*, Milano 2000, 151.

17. Circa saperi contestuali e saperi esperti si veda il volume d'imminente pubblicazione M. FERRARI, G. FUMI, M. MORANDI (a cura di), *Formare alle professioni. I saperi della cascina*, Milano 2016, con bibliografia pluridisciplinare a riguardo.

18. Alla scuola tecnica, triennale e postelementare, faceva seguito, come grado secondario, l'istituto tecnico, più volte riformato nella sua articolazione in sezioni. Emblema della miopia del legislatore postunitario era stata la decisione, nel 1864 (r.d. 14 agosto, n. 1354), di parcellizzarlo in un'«effimera moltitudine» di scuole «speciali» e «riunite», che parevano «dover diventare tanto numerose quanto i mestieri dell'uomo». Sulla storia dell'istruzione tecnica, si vedano gli ormai classici A. TONELLI, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, Milano 1964 e S. SOLDANI, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale (1861-1900)*, in *Studi storici* 1/1981, 79 ss. (da cui è tratta la citazione precedente, 88).

19. Fra i tanti, A. SANTONI RUGIU, *Ideologia e programmi nelle scuole elementari e magistrali dal 1859 al 1955*, Firenze 1980; F. DE VIVO, *La formazione del maestro. Cultura e professionalità dalla Legge Casati ad oggi*, Brescia 1986; C. COVATO, A.M. SORGE (a cura di), *L'istruzione normale dalla legge Casati all'età giolittiana*, Roma 1994 (Fonti per la storia della scuola, 1); G. GENOVESI, P. RUSSO (a cura di), *La formazione del maestro in Italia*. Atti dell'VIII Convegno nazionale Cirse (Cassino, 8-11 novembre 1995), Ferrara 1996; R.S. DI POL, *Cultura pedagogica e professionalità nella formazione del maestro italiano. Dalle scuole di metodo all'istituto magistrale*, Torino 1998.

20. C. CAPPA, O. NICEFORO, D. PALOMBA, *La formazione iniziale degli insegnanti in Italia*, in *Revista Española de Educación Comparada* 22/2013, 139 ss.; L. SALTARI, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2014, 445 ss. Sulle Ssis, G. LUZZATTO, *Insegnare a insegnare. I nuovi corsi universitari per la formazione dei docenti*, Roma 2001<sup>2</sup>; S. ULIVIERI, *La formazione degli insegnanti della Secondaria e l'esperienza della SSIS*, in G. DI BELLO (a cura di), *Formazione e società della conoscenza. Storie, teorie, professionalità*. Atti del Convegno di studi (Firenze, 9-10 novembre 2004), Firenze 2006, 41 ss.