

Salvatore Milazzo

La scuola italiana come servizio per la comunità

Qualità dell'insegnamento, autonomia,
policentrismo

FRANCOANGELI

SDP

Studi di
Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



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

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

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, inoltre, 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 pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

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

Salvatore Milazzo

La scuola italiana come servizio per la comunità

Qualità dell'insegnamento, autonomia,
policentrismo

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Copyright © 2023 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.

INDICE

Introduzione	pag.	9
I. L'istruzione nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea, tra ricostruzione teorica e una "fotografia" attuale del servizio pubblico di istruzione	»	15
1. La scuola nella Costituzione italiana: principi, finalità e obiettivi del sistema nazionale di istruzione e formazione	»	15
1.1. Il diritto all'istruzione e la libertà di insegnamento quali epistilio della "Costituzione scolastica"	»	15
1.2. La riforma del titolo V del 2001 e l'autonomia scolastica: un policentrismo precario	»	39
2. L'istruzione nell'ordinamento UE: la funzione europea dell'istruzione e della formazione	»	62
2.1. La dimensione europea dell'istruzione e il metodo di coordinamento aperto	»	62
2.2. L'impatto del programma <i>NextGenerationEU</i> e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema nazionale di istruzione e formazione	»	70
3. Le peculiarità empiriche del servizio nazionale di istruzione e formazione oggi in Italia: un'analisi tra decremento demografico, stime economiche e divari sociali e di apprendimento	»	79
3.1. Una necessaria premessa: l'istruzione come servizio	»	79
3.2. Decremento demografico, disinvestimenti, abbandono scolastico: la Costituzione negata?	»	88

II. Insegnamento e istruzione. Formazione iniziale, reclutamento e sviluppo professionale degli insegnanti come prima cartina al tornasole per la qualità del servizio	pag. 105
1. La correlazione tra qualità dell'insegnamento ed efficacia degli apprendimenti: un approfondimento necessario per il miglioramento della qualità dell'istruzione	» 105
2. La formazione iniziale e il reclutamento degli insegnanti italiani	» 115
2.1. Formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti nella lunga prospettiva storica	» 115
2.2. La possibile cesura col PNRR: un nuovo sistema di formazione iniziale e reclutamento dei docenti italiani	» 131
3. Una chiave per il rilancio della funzione docente: la definizione dello <i>standard</i> professionale	» 138
4. I principali modelli europei di formazione e reclutamento degli insegnanti	» 146
5. Lo sviluppo professionale del personale docente. L'introduzione di una (quasi) carriera?	» 161
III. Rapporto centro-periferia: il servizio nazionale di istruzione tra vecchi problemi e nuove sfide. Il dimensionamento della rete scolastica, l'autonomia differenziata, la filiera professionalizzante	» 173
1. Il rapporto centro-periferia nell'istruzione dopo il Covid-19, tra vecchi problemi e nuove sfide. Una premessa	» 173
2. La programmazione della rete scolastica: una ricostruzione del quadro normativo	» 181
3. Il dimensionamento scolastico nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del 2001	» 189
4. La riforma PNRR di riorganizzazione del sistema scolastico tra compressione dell'autonomia regionale e vincoli europei	» 203
4.1. I nuovi criteri per la programmazione della rete scolastica: per una lettura costituzionalmente orientata della l. n. 197/2022	» 203
4.2. La tenuta costituzionale della riforma del dimensionamento alla prova dei vincoli UE. Bilanciamento tra valorizzazione dell'autonomia regionale ed equilibrio di bilancio	» 213
5. Spunti per il superamento della impasse	» 218

6. Il regionalismo differenziato e l'istruzione: un approccio "laico"	pag. 221
6.1. L'autonomia differenziata <i>ex art.</i> 116, comma terzo, Cost.: <i>ratio</i> , obiettivi, contenuti e procedimento, per il passaggio dal "regionalismo dell'uniformità" al "regionalismo della differenziazione"	» 221
6.2. Il regionalismo differenziato e l'istruzione: opportunità e rischi della devoluzione di competenze	» 240
7. L'istruzione e... formazione professionale: una filiera incompiuta	» 251
IV. Le politiche pubbliche, le riforme e i freni allo sviluppo del settore dell'istruzione in Italia: una riflessione storico-critica	» 263
1. Politiche pubbliche e freni alle riforme: la necessità di una riflessione storico-critica, ai fini della valutazione della qualità del servizio. Un'introduzione: la situazione preunitaria	» 263
2. La legge Casati e l'età liberale: una <i>Bildung</i> difficoltosa	» 268
3. Gentile, la fascistizzazione, Bottai. L'eredità di Casati e la sua funzionalità al regime	» 283
4. La scuola della Repubblica: dalla scuola per le masse all'autonomia scolastica. Politiche pubbliche e processi di cogestione sindacale	» 290
4.1. L'avvento della Repubblica e gli anni del centrosinistra: la programmazione mancata	» 290
4.2. Gli anni '80 e '90: tra interventi a sanatoria e riforme, la spinta all'autonomia delle istituzioni scolastiche	» 301
4.3. Il nuovo millennio: il sistema educativo di istruzione e formazione tra crisi finanziarie, pandemiche, tentativi di rinnovamento e (solite) resistenze	» 308
Conclusioni	» 317
Bibliografia	» 325

INTRODUZIONE

«La scuola non può essere inventata né fatta sorgere dal nulla. Nell'ordine della vita che si ricomponde, dopo la guerra, si rileva che la scuola è l'istituzione che più lentamente e più difficilmente riacquista il suo ritmo e il suo vigore. Forse per questa ragione è costante presso tutti i popoli e in ogni tempo il proposito di circondare le istituzioni educative di cure riformatrici»¹.

Queste affermazioni, rilette dopo oltre settanta anni, lungi dal sembrare meri vaticini donati da Zeus all'indovino Tiresia, rispettano il moto che contraddistingue il servizio pubblico di istruzione, chiamato a adempiere alle indicazioni e a conseguire gli obiettivi fissati nella Costituzione e nel diritto europeo.

Ricordava Bobbio come il diritto all'istruzione in Italia, insieme al diritto alla salute e al diritto a lavoro, costituisca uno dei diritti sociali fondamentali². Un diritto la cui garanzia di realizzazione è strettamente connessa con gli obiettivi e i principi declinati all'art. 34 Cost., i quali «costituiscono la proiezione analitica dei principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 4»³, estrinsecazione di un modello costituzionale di democrazia pluralista, personalista, liberale, che non possono non essere utilizzati come parametro di valutazione del servizio, delineato dalla Costituzione repubblicana.

In tal senso, «traspare in modo chiaro la concezione dell'istruzione come un servizio pubblico strumentale ed essenziale per assicurare il pieno sviluppo della persona umana e la sua elevazione economica e sociale anche rispetto alla iniziale e sfavorevole condizione di partenza di taluno»⁴.

1. Sono le parole di G. GONELLA, *Discorso al Senato del 24 ottobre 1949, a conclusione del dibattito sul bilancio della Pubblica Istruzione*, in ID., *Cinque anni al Ministero della Pubblica Istruzione*, Milano, Giuffrè, 1981.

2. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997, p. 71.

3. Così A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 10.

4. Così A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica, qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*. Intervento reso al Convegno "Insegnanti Scuola Costituzione", 5 ottobre 2009 in occasione della Giornata mondiale dell'Insegnante, Centro Studi della Gilda, Roma, 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Le ricerche più recenti⁵ sulla condizione del sistema nazionale di istruzione e formazione italiano⁶ evidenziano tutte un dato comune: la diagnosi non è delle migliori, le patologie sono molteplici e occorre intervenire per tempo, prevenendo esiti infausti⁷.

Divari territoriali profondi, indici preoccupanti di abbandono scolastico, inadeguati livelli di apprendimento, relazione disfunzionale tra condizioni di partenza, scolarità e occupazione, elefantiasi burocratica dimostrano come la piena realizzazione di un servizio offerto alla cittadinanza, in funzione di uguaglianza, di promozione della personalità di ciascuno, sia ben lontana.

Per di più, in un tempo in cui si palesano trasformazioni e sfide inedite, nell'ambito della competizione globale, che si traducono in una vera e propria rivoluzione delle competenze negli ambiti dell'innovazione digitale, tecnologica, produttiva, ambientale, unitamente alla differenziazione della domanda dei saperi e all'emergere di nuovi bisogni⁸, la necessità di un innalzamento della qualità del servizio è sempre più pressante.

Il sistema di istruzione e formazione nella società della conoscenza dovrebbe potersi ripensare alle radici, provando a impostare una riflessione incentrata sulla portata della diffusione di nuove tecnologie, sulla richiesta di nuovi bisogni formativi, in grado, se soddisfatti adeguatamente, di generare incrementi nella domanda di istruzione e lavoro, conseguentemente della produttività e del tasso di occupazione. Occorre «capire come le differenze economiche tra città e regioni, anziché diminuire, continuano ad aumentare, e come le imprese e i lavoratori più creativi si siano concentrati in determinati luoghi e non in altri [...] è di vitale importanza per decifrare e orientare il futuro della nostra economia»⁹. Inoltre, le differenze nelle opportunità di mobilità, unitamente ai mutamenti dei cicli economici, risultano spesso avere costi economici capaci di aggravare le disuguaglianze tra i soggetti con diversi livelli di istruzione. Senza politiche pubbliche mirate, in grado anche di rendere più equo l'accesso a determinate posizioni per tutti quei soggetti che partono da condizioni di svantaggio, il rischio corso dall'Italia è quello di diventare un Paese in lento, ma inarrestabile declino, in cui a pagarne il prezzo più alto saranno proprio i più giovani.

5. Tra le ultime in ordine temporale, cfr., per tutte, *Education at a glance 2022, OECD Indicators*, disponibile su: gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2022_Italy_IT.pdf.

6. La cui articolazione e le cui caratteristiche sono ben descritti da A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003.

7. Secondo A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, cit., p. 10: «Il paziente è grave, ma per fortuna non è ancora in coma».

8. Ne fornisce una disamina puntuale F. BASSANINI, *Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio*, in *Astrid, Rassegna*, 11/2019.

9. Così E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2013, p. 18.

Partendo dall'individuazione degli obiettivi, costituzionali ed europei, e da una "fotografia" attuale del servizio, scopo precipuo dell'indagine è dunque quello di offrire uno studio anche diacronico degli assetti funzionali, organizzativi del sistema nazionale di istruzione e formazione, dei nodi da sciogliere, delle opportunità e delle resistenze alla piena realizzazione del dettato costituzionale e delle indicazioni europee. Scopo che ne costituisce al contempo piano di sviluppo, domanda di ricerca e perimetro, all'interno del quale muoversi con un approccio interdisciplinare, capace di coniugare conoscenze giuridiche, metodo storico-critico, studi matematico statistici, indicazioni provenienti da ambiti sociologici e pedagogici, strettamente connessi con la natura e le funzioni del sistema di istruzione e formazione.

Molteplici sono dunque le questioni giuridiche da porre in rilievo, per valutare la qualità del servizio e l'effettività dell'accesso all'istruzione. Su tutti: il ruolo e i rapporti tra Stato, autonomie territoriali e autonomia scolastica, obiettivi e moduli organizzativi del servizio pubblico di istruzione, indicazioni e limiti derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

A tal fine, l'indagine è strutturata in quattro capitoli.

Nel primo capitolo viene offerta una ricostruzione dei principi, delle finalità e degli obiettivi costituzionali del sistema nazionale di istruzione e formazione. A cominciare dall'individuazione del diritto all'istruzione e della libertà di insegnamento quali epistilio dell'ordinamento scolastico, viene posto rilievo alla vocazione universalistica di cui all'art. 34 (secondo cui la scuola è aperta a tutti); alla garanzia dell'uguaglianza della situazione di partenza, innestata nei cardini di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore; ai profili di meritocrazia per i livelli superiori di istruzione, fino al diritto allo studio. Il capitolo si propone altresì di delineare l'assetto istituzionale, come rivisto dalla riforma del titolo V del 2001 e che pone l'autonomia scolastica, ricostruita in termini di autonomia funzionale, al centro di un sistema policentrico, pur tuttavia imbrigliato da un centralismo ministeriale talvolta totalizzante. Un sistema inserito nel quadro dell'ordinamento unitario europeo, di cui vengono analizzati i profili e contenuti dell'azione delle istituzioni europee nell'ambito della dimensione dell'istruzione. Un'azione che assume carattere maggiore di incisività grazie all'impatto del programma *NextGenerationEU* e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sul sistema nazionale di istruzione e formazione italiano. Chiarita la qualificazione dell'istruzione come servizio è offerta una immagine ricostruttiva, puntuale, attuale del servizio medesimo, mediante l'approfondimento di fenomeni quali il decremento demografico, l'abbandono scolastico e l'analisi della spesa e degli investimenti pubblici nel settore.

Il secondo capitolo è dedicato allo studio della prima "cartina al tornasole" per una valutazione del servizio: il rapporto tra qualità dell'insegnamento e appren-

dimenti, studiato attraverso la disamina dei meccanismi e dei percorsi di formazione iniziale, reclutamento e sviluppo professionale degli insegnanti. In tal senso, risulta necessaria l'adozione di una prospettiva che colga il radicamento storico di una ondivaga oscillazione tra formalismo concorsuale, precarizzazione della professione, sanatorie assunzionali di massa dall'Unità d'Italia ad oggi quale fattore di detrimento. Al fine di proporre prospettive e soluzioni migliorative, si analizzano le innovazioni imposte dal PNRR, i principali modelli europei di formazione e reclutamento degli insegnanti e si pone al centro della riflessione la prospettiva di una possibile chiave di volta per il rilancio della funzione docente: la definizione del profilo professionale, quale *standard* qualitativo minimo, fissato a livello nazionale, da raggiungere, per "l'abilitazione" all'insegnamento delle istituzioni scolastiche dell'intero sistema di istruzione.

Nel terzo capitolo l'attenzione è concentrata su un ulteriore nodo gordiano: il rapporto tra centro e periferia, nel quadro del policentrismo del servizio di istruzione, tra vecchi problemi e nuove sfide. Alla luce delle conflittualità esistenti, aggravate durante l'emergenza pandemica ci si concentra su tre questioni dirimenti per una ricomposizione del quadro di conflitto, che rappresentano punti sui quali la relazione tra competenze statali, regionali e ruolo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche misurano concretamente l'efficace ed efficiente erogazione del servizio. Nella specie, sono analizzati i caratteri, le evoluzioni, i nodi della programmazione e del dimensionamento della rete scolastica, i problemi e le opportunità dell'intera filiera professionalizzante, senza sfuggire alla disamina, secondo un approccio "laico", dell'impatto sul sistema di eventuali forme di autonomia differenziata, ricostruita nei caratteri generali e analizzata precipuamente con riguardo al servizio di istruzione e formazione.

Individuate le principali questioni cogenti, il quarto capitolo è dedicato alla riflessione storico-critica sul complesso giuridico di politiche pubbliche e freni alle riforme dalla condizione degli stati preunitari alla situazione attuale. Dalla legge Casati all'età liberale, dalla costruzione di un sistema nazionale unitario di istruzione monolitico, di derivazione napoleonica, al centralismo burocratico, selettività, rigidità, scuola per l'*élite* quali soluzioni per il governo della complessità dell'istruzione, di stampo gentiliano e fascista; dalla scuola della Repubblica per le masse all'autonomia scolastica: il tentativo ermeneutico è quello di andare alla radice dei problemi e delle resistenze, ormai storicizzate, che fungono da freno a forme di rinnovamento vero delle politiche pubbliche in materia di istruzione. Politiche pubbliche che non possono che essere studiate anche in connessione con l'evoluzione della rappresentanza degli interessi di categoria del personale scolastico, dell'assetto amministrativo e con le recenti crisi finanziarie e pandemica.

Seguono, infine, alcune riflessioni di chiusura, raccolte nelle conclusioni, che riepilogando i risultati ottenuti dall'indagine e le risposte alle domande di ri-

cerca, già analiticamente spiegati in ciascun capitolo, accolgono la sfida di riassumere alcune proposte di soluzione alle problematiche da cui prende le mosse l'indagine.

Si consideri, in ultimo, anche la situazione di contesto europeo, anche in termini di politiche finanziarie. Al momento perdura la sospensione del Patto di stabilità e crescita¹⁰. Vi sono state l'approvazione del *NextGenerationEU* e la conseguente necessità di attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sono in discussione le proposte della Commissione circa la revisione della governance economica europea¹¹. Vi è stata l'adozione di un REPowerEU Plan¹². Si tratta di un "ambiente" nel quale è possibile pensare a maggiori investimenti anche nel settore dell'istruzione. Questo ultimo tassello darebbe ragione a quegli osservatori e gli studiosi¹³ per i quali c'è un certo ritorno dello Stato¹⁴. L'attenzione ad un settore in cui il predominante agire degli apparati statali rischia di continuare a costituire un problema. Può allora esser molto utile verificare la possibilità di un ribaltamento del paradigma. Ciò nella prospettiva di puntare su una effettiva ed autentica, nonché piena a dispetto del passato, valorizzazione dell'autonomia delle scuole, quale «conseguenza della libertà di insegnamento e dell'istruzione come processo che si svolge in una comunità di docenti e allievi»¹⁵.

10. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

11. European Commission (2022), *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final of 9 November 2022.

12. European Commission (2022), *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, COM(2022) 108 final of 8 March 2022.

13. Per tutti cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Nottetempo, 2022; A. SARAVALLE, C. STAGNARO, *Molte riforme per nulla. Una controstoria economica della seconda repubblica*, Venezia, Marsilio, 2022, p. 120 ss.

14. Ne offre un punto di vista interessante anche V. BONTEMPI, *L'amministrazione finanziaria dello Stato. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello*, Milano, FrancoAngeli, 2022, p. 16.

15. Così S. CASSESE, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, 1990, V, p. 151.

I

L'ISTRUZIONE NELLA COSTITUZIONE E NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, TRA RICOSTRUZIONE TEORICA E UNA "FOTOGRAFIA" ATTUALE DEL SERVIZIO PUBBLICO DI ISTRUZIONE

SOMMARIO: 1. La scuola nella Costituzione italiana: principi, finalità e obiettivi del sistema nazionale di istruzione e formazione – 1.1. Il diritto all'istruzione e la libertà di insegnamento quali epistilio della "Costituzione scolastica" – 1.2. La riforma del titolo V del 2001 e l'autonomia scolastica: un policentrismo precario – 2. L'istruzione nell'ordinamento UE: la funzione europea dell'istruzione e della formazione – 2.1. La dimensione europea dell'istruzione e il metodo di coordinamento aperto – 2.2. L'impatto del programma *NextGenerationEU* e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema nazionale di istruzione e formazione – 3. Le peculiarità empiriche del servizio nazionale di istruzione e formazione oggi in Italia: un'analisi tra decremento demografico, stime economiche e divari sociali e di apprendimento – 3.1. Una necessaria premessa: l'istruzione come servizio – 3.2. Decremento demografico, disinvestimenti, abbandono scolastico: la Costituzione negata?

1. La scuola nella Costituzione italiana: principi, finalità e obiettivi del sistema nazionale di istruzione e formazione

1.1. Il diritto all'istruzione e la libertà di insegnamento quali epistilio della "Costituzione scolastica"

L'ordinamento costituzionale italiano, nel riconoscere i diritti fondamentali della persona ed affrontare i caratteri della struttura della società italiana, coniuga esigenze inderogabili dello Stato e dei cittadini nel garantire l'interesse generale della comunità, non configurandosi come mero insieme regolatorio di carattere autoritativo dell'organizzazione sociale, ma «ordinamento (stesso) della comunità»¹.

In tal senso l'istruzione ha potuto rinvenire nelle norme costituzionali, se non

1. Cfr. A. AMORTH, *Il contenuto giuridico della Costituzione*, Modena, 1946, p. 5 ss. Il concetto è approfondito compiutamente da U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, originariamente pp. 361 ss. nella versione consultata pp. 665-776, p. 666.

in modo sistematico e omnicomprensivo, quantomeno una disciplina tutto sommato estesa, capace di configurare un ordinamento scolastico «che non solo garantisce, di fronte ai compiti dello Stato nel settore, insopprimibili aree di libertà in favore dei cittadini, ma che sembra posto a valorizzare al massimo le iniziative pubbliche e private, in un equilibrio reciproco che è considerato foriero del miglior sviluppo della scuola nell'ordinamento giuridico del Paese»².

Una caratteristica – quella appena indicata – soventemente utilizzata per dimostrare la diversità tra l'ordinamento costituzionale repubblicano con le costituzioni ottocentesche, cui esempio, per l'Italia, è lo Statuto albertino, scevro dalla trattazione di tali argomenti³.

L'adesione a tale impostazione ermeneutica non può naturalmente negare che l'inclusione nel testo costituzionale italiano vigente di disposizioni normative sull'istruzione non costituisca una assoluta novità storica; non sembra esserlo né se si considera la presenza di norme sulla scuola in testi costituzionali riferibili al contesto italiano – e internazionale – né se si guarda al contenuto dell'ordinamento scolastico circoscritto dalla Costituzione del 1948 come una “rivoluzione” o un elemento di assoluta discontinuità con la legislazione precedente.

Giova ricordare, infatti, a mero titolo esemplificativo, che le costituzioni della Repubblica Cisalpina e della Repubblica Cispadana, entrambe del 1797⁴, dedicavano all'istruzione pubblica un titolo a sé, come del resto anche la Carta del Carnaro, del 1920⁵, e che, travalicando il territorio italiano, sia la Costituzione della Prussia (1850) che quella della Monarchia spagnola (1876) contenevano molteplici disposizioni normative volte a ridisegnare ambiziosamente un nuovo assetto scolastico⁶.

Non manca inoltre chi ha fatto notare, analizzando i lavori dell'Assemblea costituente, come la disciplina costituzionale sulla scuola, più che segnare, da un punto di vista contenutistico, uno spartiacque deciso con la legislazione precedente – come detto, prevalentemente non di rango costituzionale –, ne abbia co-

2. Così U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961, originariamente pp. 361 ss. nella versione consultata pp. 665-776. La citazione è rinvenibile a p. 667.

3. È la tesi espressa, in particolare, da V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, II, Milano, 1957, pp. 259-260.

4. Per un approfondimento sull'istruzione pubblica nelle repubbliche citate cfr., in particolare, E. BRAMBILLA, *L'istruzione pubblica dalla repubblica cisalpina al regno italico*, in *Quaderni Storici*, vol. 8, n. 23 (2), 1973, pp. 491-526. Il dato è riportato altresì da U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 667.

5. Si tratta della costituzione di matrice sindacale della Reggenza italiana del Carnaro, scritta dal sindacalista socialista Alceste De Ambris e rielaborata nella forma dal poeta Gabriele D'Annunzio, e da questi promulgata l'8 settembre 1920 a Fiume durante gli ultimi mesi dell'impresa fiumana.

6. U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 667.

dificato, dandone il crisma della sacralità costituzionale, alcuni dei principi più rilevanti, con particolare riferimento alla libertà d'insegnamento, di matrice liberal democratica⁷, e alla continuità degli studi, strutturalmente connessa con l'istituzione della scuola media unica⁸, in parte di derivazione fascista⁹.

D'altro canto, se è innegabile che le linee di continuità non riguardino le trasformazioni delle massime istituzioni dello Stato o la disciplina dei diritti e delle libertà individuali e collettive, è altrettanto vero che sussistono diversi settori e campi nei quali non sono rinvenibili cesure nette tra ordinamento liberale, fascista e democratico¹⁰.

Basti pensare, proprio con riferimento al tema oggetto della presente riflessione, all'intervento gentiliano sull'istruzione, sopravvissuto per decenni anche dopo il crollo del regime, che, come è stato evidenziato, «non aveva in sé nulla di propriamente fascista, essendo il risultato di un lungo dibattito che da decenni aveva visto impegnati pedagogisti e filosofi di vario orientamento»¹¹.

Chi fa leva su questa impostazione pone in ogni caso la questione su un terreno di indubbio interesse. Si sofferma sul rapporto tra il principio di eguaglianza sostanziale, espresso all'articolo 3, comma 2, cost., e l'opportunità che il diritto amministrativo della scuola possa rappresentarne un campo d'azione effettivo. Si è parlato di «sviamento» rispetto alle premesse e alle potenzialità poste dal principio di eguaglianza sostanziale¹².

7. Sebbene vi sia chi ritiene l'affermazione della libertà di insegnamento come affermazione di discontinuità profonda con il fascismo. Su tutti, cfr. M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la rivista scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 751, secondo cui si tratta di una «proclamazione di protesta» contro il regime fascista.

8. In merito va precisato che con la legge 1° luglio 1940, n. 899 – nota come legge o riforma Bottai – la scuola media era configurata come scuola del secondo ordine, comprendente: scuola artigianale, scuola di avviamento professionale e scuola media, quest'ultima di preparazione degli alunni al liceo e all'università. L'istituzione della scuola media unica si deve alla l. 31 dicembre 1962, n. 1859, con l'abolizione, tra le altre cose, della scuola di avviamento professionale.

9. Cfr. S. CASSESE, in S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1976, 225 s. Non può però condividersi la tesi, un po' estrema, di chi sostiene che il dibattito costituente sulla scuola fosse «rivolto o al passato o all'avvento di un nuovo ordine rinviato a tempi migliori». C.G. LAICATA, *La Costituente e i problemi della scuola*, in N. RAPONI (a cura di), *Scuola e Resistenza*, La Pilotta, Parma, 1978, p. 315.

10. Sul dibattito ermeneutico tra continuità e discontinuità tra Stato liberale, Stato fascista e Stato democratico, cfr., per i profili di interesse per la presente trattazione, G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna: Il fascismo e le sue guerre*, Milano, Feltrinelli, 1988; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010; L. FERRAJOLI, *Cesure e continuità nelle vicende dello Stato italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, pp. 935 ss.; E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995; F. PERFETTI, *Il dibattito sul fascismo*, Roma, Bonacci, 1984.

11. L'espressione è di E. GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, 2002, p. 24.

12. È la tesi sostenuta da S. CASSESE, *Artt. 33 e 34*, cit., pp. 225-227.

Un diverso approccio avrebbe potuto rendere prevalente, già nel testo costituzionale, uno sviluppo di questioni quali l'estensione dell'erogazione del servizio, non solo quale uguale opportunità per tutti i cittadini di accesso all'istruzione, ma come obbligo per lo Stato di erogazione del servizio; il tema della comprensività come mezzo per ridurre i divari sociali. Strettamente legata a questi aspetti, inoltre, la problematica relativa a una più efficace declinazione dei caratteri finanziari e dimensionali del sistema scolastico¹³, anche in rapporto con la complessità territoriale italiana, che avrebbe meritato maggiore attenzione sulle prospettive.

Una tale premessa, lungi dal rischio di sembrare oziosa, appare necessaria per consentire di inquadrare la ricostruzione della disciplina costituzionale sulla scuola e, *amplius*, l'intera analisi, non solo nel quadro dei principi sull'istruzione espressamente indicati nella Carta costituzionale, ma anche con riguardo a tutte le potenzialità inesprese dallo schema normativo costituzionale, nonché gli obiettivi e le finalità che, indipendentemente dalla lettera delle disposizioni della Costituzione del 1948, sono emersi dinanzi all'evoluzione sociale del Paese e ai bisogni di accesso all'istruzione della popolazione.

Su questa scia, l'intento della disamina non è quello di ripercorrere la già abbondante e precisa analisi dottrinale della normativa costituzionale in materia di istruzione¹⁴, cui si rinvia per completezza, ma di provare a leggere i principi

13. Su questi aspetti riveste ancora indubbio interesse F. PADOA SCHIOPPA, *Scuola e classi sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, 1974 p. 83 ss.

14. Per un quadro esaustivo sul tema, cfr., tra gli altri, E. SAILIS, *La Costituzione italiana del 1948 e le libertà scolastiche*, in *Studi economico-giuridici dell'Università di Cagliari*, XXXII, 1948-1949, p. 1 ss.; G. CALOGERO, *La scuola, la scienza, le arti*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, I, Firenze, Barbera, 1950, p. 315 ss.; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 54 ss.; A. VALENTINI, *La scuola nell'ordinamento italiano*, Milano, 1957; V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, p. 385 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., pp. 665 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961; R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, p. 1 ss.; L. RODELLI, *Scuola statale e scuola non statale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La cultura*, 1964, p. 113 ss.; S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1968; G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. III, Firenze, 1969, p. 81 ss.; S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3614 ss.; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti etico-sociali*, Bologna, Zanichelli, 1976, p. 210 ss.; A. MURA, *La scuola della Repubblica*, parte I, *Aspetti storico-costituzionali*, Roma, Aurelia 72, 1979; S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980; G. SCOCA, *Scuola e Costituzione*, in *Legalità e giustizia*, 1982, p. 678 ss.; S. LARICCIA, *Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana. I principi. La realtà*, in *Dir. eccl.*, 1987, I, p. 687 ss.; A. MATTIONI, *L'articolo 33 della Costituzione: due ipotesi di integrazione*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 115 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, vol. IV, Modena, Mucchi, 1996, p. 1373 ss.; M. GIGANTE, *Art.*

ivi espressi secondo il punto di osservazione poc'anzi evidenziato, individuando in primo luogo prospettive ed obiettivi di fondo indicati, espressamente o indirettamente, dalla Carta costituzionale, precipuamente con riguardo all'accesso all'istruzione e alla sua diffusione. Ciò allo scopo di verificare, per l'appunto, la condizione del sistema nazionale di istruzione e formazione rispetto al raggiungimento degli scopi costituzionali, nonché alle nuove sfide imposte dalla legislazione dell'Unione europea, in ultimo riferita al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Volendo analizzare i principi espressamente contenuti nella Carta costituzionale, occorre porre il dovuto rilievo, in particolare, alle disposizioni dell'articolo 30, prima parte, dell'articolo 33, nei diversi commi, dell'articolo 34, dell'articolo 117: dal dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare la prole, inteso come interesse familiare all'istruzione e alla scuola e dovere verso i figli relativamente all'istruzione, ai principi relativi alla organizzazione e all'articolazione del sistema di istruzione, fino ai criteri di riparto di competenze e di distribuzione tra livelli istituzionali – centrale e locali – della potestà normativa in materia di istruzione e formazione. Che alcune siano, soprattutto all'articolo 33 e 34, – come ritenuto da taluni – disposizioni programmatiche in senso tecnico, costituenti un «vero e proprio programma sullo sviluppo della scuola»¹⁵ o che siano dotate di carattere formalmente e sostanzialmente, nonché direttamente, precettivo¹⁶, esse garantiscono portata e limiti della legislazione ordinaria attuativa, essendone al contempo vincoli negativi e positivi, facendo sì che essa diviene strumento unitario di realizzazione concreta del disegno costituzionale sulla scuola.

Disegno che, ricostruito sull'equilibrio tra esigenze individuali e interesse generale, giustifica la coesistenza di disposizioni che tutelano la libertà individuale e familiare nella scelta degli indirizzi educativi, che si riallacciano con la facoltà concessa ai privati di istituire scuole e istituti di educazione e che al contempo confermano il dovere inderogabile dello Stato, a garanzia dell'interesse generale, di prestare il servizio di istruzione, aperto a tutti, secondo quanto sancito dall'art. 34 Cost.

Visto in tal modo, dunque, non v'è motivo di discostarsi dall'opinione di chi individua il dovere dello Stato di prestare diffusamente il servizio di istruzione come corrispettivo – *rectius* garanzia di realizzazione – del diritto all'istruzione,

33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione, in *Pol. dir.*, 1999, p. 423 ss.; C. MARZUOLI, *Istruzione e Stato sussidiario*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 156 ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003; A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, Bologna, il Mulino, 2019.

15. U. POTOTCSHNIK, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 673.

16. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 60.

quale diritto ad essere ammessi e a fruire del servizio scolastico¹⁷. Un diritto che si rivolge all'ammissione nelle scuole statali che lo Stato è tenuto a istituire nonché alle istituzioni scolastiche, non statali, che per organizzazione, per gratuità, ove previsto, nonché per caratteristiche siano in grado di offrire le medesime garanzie di effettuazione delle stesse prestazioni delle scuole statali.

Il diritto all'istruzione, consacrato all'articolo 34, comma 1 Cost. e all'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, unitamente alla libertà di insegnamento (art. 33, c. 1, Cost.) assumono il ruolo di epistilio dell'ordinamento scolastico.

Il diritto all'istruzione, in particolare, si dettaglia nell'assioma di gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, c. 2, Cost.), nella opportunità, assicurata ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i più alti gradi degli studi, attraverso borse di studi, provvidenze, cui accedere mediante meccanismi concorsuali¹⁸.

Si tratta, a ben vedere, di un diritto sociale che non può non essere strettamente connesso non solo al già richiamato principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), ma anche a quelli espressi all'articolo 2 Cost.: dignità della persona e solidarietà sociale, economica, politica¹⁹. Principi che impongono ai pubblici poteri di garantire alla persona percorsi di conoscenza e formazione, di crescita, umana e culturale, nonché di cooperare allo sviluppo politico, economico, sociale della comunità²⁰.

Ed è proprio per il soddisfacimento del diritto sociale all'istruzione, di cui godono tutti gli individui (art. 34, c. 1 e 2 Cost.²¹) che la Repubblica assume una fondamentale obbligazione pubblica, che non concerne solo l'obbligo di istituire scuole statali per ogni ordine e grado (art. 33, c. 2 Cost.), ma di erogare o far erogare, in condizioni di uguaglianza, quella prestazione idonea a soddisfare il diritto

17. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 64.

18. Secondo U. POTOTCSHNIG il concorso costituisce la maniera «per rendere effettivo il diritto in condizioni di uguaglianza». Così in U. POTOTCSHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 109.

19. Vale la pena ricordare l'opinione secondo cui «il valore più alto della disposizione sembra essere quello [...] di aver posto sullo stesso piano e in inscindibile connessione i tre principi più volte richiamati, ad indicare una visione dei rapporti tra persona e società e tra persona e ordinamento giuridico fondati sul primato della persona». E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 42.

20. In tal senso, «La persona rappresenta, così, il crocevia del rapporto tra libertà, eguaglianza, dignità umana, solidarietà.». Cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico, IV*, Milano, 2006, 3305 ss., nella specie p. 3308.

21. Del resto, anche la Corte costituzionale, in diverse pronunce, ha avuto modo di ricomprendere tra i diritti inviolabili della persona anche il diritto all'istruzione. Cfr., ad es., Corte costituzionale, sentenze 15 luglio 1986 n. 199 e 5 giugno 2003, n. 198, in *giurcost.org*.

soggettivo degli individui alla propria formazione, funzionale a garantire il pieno sviluppo della persona umana.

Indipendentemente dalle scelte di codificazione normativa dei costituenti, la chiave della portata della garanzia del diritto all'istruzione è una concezione universalistica del servizio, alla stregua della quale è sempre possibile valutare, nel corso del tempo, il raggiungimento degli obiettivi posti in capo alla Repubblica dalla Carta costituzionale.

Ed infatti il principio secondo cui «la Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi» trova una particolare qualificazione nella dimostrazione della essenzialità del compito di garanzia dell'istruzione affidato allo Stato²², con la conseguenza che: «a) spetta ovviamente alla legge porre le norme regolatrici; e che b) è potere-dovere dello Stato soddisfare direttamente il bisogno della istruzione attraverso proprie istituzioni scolastiche»²³.

Corollario di queste affermazioni, secondo taluni, è che l'attribuzione allo Stato dell'emanazione delle «norme generali sulla istruzione» sia da intendersi come nocciolo di legislazione statale che ciascuno deve osservare, per il riconoscimento legale degli studi, o dell'ammissione agli esami iniziali o finali e con riguardo ad ogni tipologia altra di controllo previsto per il conseguimento di un titolo riconosciuto come valido dall'ordinamento. Ne discenderebbe una discutibile idea atta a voler circoscrivere l'ambito di interesse delle norme generali sulla istruzione all'istruzione pubblica e solo di riflesso a quella privata, allorché quest'ultima realizzi contenuti disciplinari e programmi analoghi a quelli delle istituzioni scolastiche statali²⁴.

Si è diversamente sostenuto, invero, che «l'istruzione, in quanto tale e comunque impartita, è un'attività che soddisfa in ogni caso un fine sociale, un'attività cioè che incontra il limite di talune norme generali, non in ragione del soggetto pubblico o privato che la svolge, ma dei risultati che raggiunge e che si riportano sempre, anche se in modo parziale, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, che è il vero soggetto cui quei fini possono venire giuridicamente imputati»²⁵. In questo senso, le norme generali sull'istruzione non sarebbero una

22. Com'è stato autorevolmente notato, a differenza che in altre disposizioni costituzionali, in questo caso la dizione Repubblica è da intendersi come Stato-persona. Cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 63.

23. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 63-64, secondo cui tale impostazione trova poi ulteriore sviluppo nel sistema di controlli statali ai fini della concessione dell'eventuale parità alle istituzioni scolastiche private.

24. A farlo notare correttamente, anche sulla base di una lettura sistematica dell'intero articolo 33 Cost. S. CASSESE, in S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, cit., p. 237.

25. U. POTOTCSHNIK, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 729.

rivendicazione da parte dello Stato-persona di una potestà propria autoritativa, esclusiva, sull'istruzione, ma finiscano per adempiere la medesima funzione di indirizzo e coordinamento della scuola pubblica e privata verso fini sociali.

Vi è chi ha ritenuto che la chiave interpretativa più efficace risieda nel significato da attribuire alla nozione terminologica dell'aggettivo «generali», nell'ambito di quella che è stata in ogni caso definita come una «equivoca dizione»²⁶.

Nella diversità di interpretazioni²⁷, va tutto sommato accolta la tesi di chi ritiene che possa trattarsi di disposizioni che possono assumere carattere di validità anche per le scuole private, escluso l'ambito concernente l'insegnamento.

In ogni caso va chiarito che, soprattutto a seguito della riforma del 2001 del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte costituzionale più volte è intervenuta sul tema, individuando i criteri a fondamento del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, al fine di tracciare un

26. L'affermazione è da riferirsi a V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 65, secondo il quale è da escludersi che nella dizione costituzionale possa rivenirsi un riferimento alle competenze regionali; ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 38, più generalmente fa notare l'assenza di un «chiaro concetto dei principi generali». U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 60 sostiene che la disposizione faccia riferimento all'istruzione in generale, non all'istruzione pubblica (sulla medesima linea ermeneutica, più recentemente, cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, Giappichelli, 2008 p. 96; C. MARZUOLI, *Libertà e servizio pubblico*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 11 ss., sostiene che l'istruzione pubblica è da qualificarsi, al contempo, funzione e servizio). Alla sussistenza di tale equivocità fa riferimento anche E. SPAGNA-MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana* (1961), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 2008, p. 395, 475, secondo il quale l'equivocità dell'espressione obbliga di sciogliere il nodo facendo riferimento ai principi generali in ottica di garanzia dell'assetto costituzionale. A parlare di ambiguità si espone anche P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., Osservatorio sulle fonti 2002, a cura di P. Caretti, 2003, p. 334. *Contrariis*, cfr., A. MORRONE, *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 145 ss., 150, il quale sebbene qualifichi come pacifica l'interpretazione delle "norme generali" prima della l. cost. n. 3/2001 finisce per rappresentare la nozione costituzionale come "equivoca dizione" in termini di ragionevolezza, di fatto ammettendo l'ambiguità della locuzione. Da considerare la diversa linea ermeneutica tenuta da E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata, Gli oneri per lo Stato. Parte seconda*, Torino 2004, p. 318 s., secondo la quale dovrebbe attribuirsi alle "norme generali" una funzione definitoria, e di F. SAITTA, *L'autonomia statutaria della scuola: quali prospettive?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 561 ss., 576 s., il quale opera declinando la nozione in termini non sfavorevoli anche all'autonomia ordinamentale delle istituzioni scolastiche. Per una disamina integrale delle diverse posizioni scientifico dottrinali in materia sino a Corte cost., sent. n. 213/2009, cfr. M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 895 ss., 913 ss.

27. S. CASSESE, in S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, cit., p. 238 ss. riporta il dibattito dottrinale preesistente e prospetta una soluzione interpretativa che richiama le tesi di A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in *Pubblica sicurezza*, a cura di P. BARILE, 1967 p. 461-462.

confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. Tali criteri sono stati illustrati nella pronuncia n. 147 del 2012: detta sentenza si ricollega a una serie di pronunce²⁸, risalenti già al 2004, che hanno chiarito la differenza intercorrente tra le norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza generale dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

Basti ricordare, tra le più recenti, la sentenza n. 62 del 2013 con cui la Corte è tornata a chiarire la diversità concettuale e sostanziale tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali della materia, in piena linea di continuità con la propria pregressa giurisprudenza: la Corte ha ribadito che rientrano «tra le norme generali sull'istruzione "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali". Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione "quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale" (sentenze n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 200 del 2009)»²⁹.

La necessità dei costituenti di istituire una struttura portante dell'intero sistema di istruzione si riverbera perfettamente anche in una concezione che giustifica pienamente la gratuità e l'obbligatorietà dell'istruzione "inferiore" per almeno

28. Per una trattazione ricostruttiva del percorso giurisprudenziale, salvo quanto approfondito successivamente nel testo, cfr. per tutti: A. POGGI, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 5/2005; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 7 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 96 ss.

29. Per una ricostruzione delle pronunzie citate, del confronto dottrinale relativo, cfr. la disamina di L. FRANCO, *L'"equivoca dizione" dell'art. 33, c. 2 Cost. tra "norme generali", principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2013, pp. 1-17.

otto anni, a differenza di quanto stabilito per l'istruzione "superiore", per la quale l'ordinamento, nel precisare l'assicurazione del diritto di accesso ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, tende a dare preminenza a coloro che dimostrino capacità, impegno e merito negli studi. Ciò, naturalmente, non esclude dai più alti gradi degli studi chi risulti sprovvisto di tali attitudini, cui tuttavia l'accesso è garantito in via successiva ai capaci e meritevoli, in termini di elaborazione e attuazione di politiche attive effettivamente capaci di assicurarne il diritto allo studio.

L'istruzione, particolarmente quella "inferiore", è dunque ritenuta, proprio per il carattere di obbligatorietà anzi evidenziato, «un servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva»³⁰. Infatti, proprio al fine di garantire a tutti di acquisire un sufficiente livello di istruzione, assicurando il pieno sviluppo della propria personalità, al titolare del diritto non è concesso dall'ordinamento l'esercizio della correlata libertà negativa.

Il termine di almeno otto anni lascia al legislatore piena facoltà solo di elevare l'età dell'obbligo.

In merito, va brevemente accennato alla legislazione repubblicana in tema di obbligo scolastico, attuativa del disposto costituzionale, nei passaggi maggiormente rilevanti. Prima il legislatore ritenne di fissare fino al sedicesimo anno l'assolvimento del predetto obbligo, al sedicesimo anno con la mera frequenza e non con il conseguimento della licenza di scuola media³¹.

Una tale impostazione portò in dottrina all'affermazione secondo la quale il legislatore del 1962 avesse prediletto una concezione di gratuità da limitarsi all'esecuzione della prestazione del servizio amministrativo, contraddistinto dall'esonero delle tasse e dai contributi scolastici, non diversamente da quanto previsto in epoca antecedente alla Costituzione³² e figlio di una tendenza ideologica secondo la quale l'art. 34, c. 1 prevedesse unicamente un diritto di accesso al sistema scolastico³³.

In seguito, unitamente con l'allungamento dell'obbligo di frequenza dell'attività formativa fino al diciottesimo anno³⁴, fu introdotta un'alternativa in virtù della quale coloro che avevano assolto l'obbligo di istruzione, innalzato a dieci anni, pur senza aver acquisito alcun titolo, maturavano il diritto a frequentare iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale, ai sensi dell'art. 1 l. 20 gennaio 1999 n. 9.

30. Cfr. A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., pp. 3308-3309.

31. Art. 8 l. 31 dicembre 1962 n. 1859.

32. P. SCARPATI, *L'obbligo scolastico con particolare riguardo alla scuola media*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, p. 28; D. BONAMORE, *L'istruzione-educazione diritto essenziale e status permanente dell'individuo*, in *Dir. famiglia*, 1995, p. 1597.

33. Per una ricostruzione puntuale cfr. A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, cit., p. 105 ss.

34. Art. 68 l. 17 maggio 1999 n. 199.

È con la legge 23 marzo 2003, n. 53 che il legislatore adotta una linea differenziale, stabilendo «il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno d'età» (art. 2, c.1, lettera c)³⁵.

S'è assistito, dunque, al passaggio da due differenti obblighi, scolastico e formativo, a concepire l'unitarietà del diritto-dovere di istruzione e formazione. In primo luogo, ciò ha comportato l'eliminazione della separazione netta tra istruzione e formazione professionale e la possibilità che il diritto-dovere predetto possa essere indifferentemente assolto all'interno di tutti i cicli e i percorsi che caratterizzano il sistema educativo di istruzione e formazione successivo al primo ciclo, compresi quelli in cui il ruolo attivo è costituzionalmente attribuito alle Regioni. Va in ogni caso evidenziato, come è stato sottolineato subito dopo l'entrata in vigore della l. n. 53/2003, che il diritto-dovere di istruzione e formazione rappresenti «una sorta di diritto di cittadinanza per la realizzazione del quale si richiede l'azione di soggetti istituzionali diversi»³⁶. Naturalmente, una siffatta estensione delle possibilità di assolvimento può scontare il rischio di una parcelizzazione eccessiva dell'offerta formativa, a detrimento della qualità della stessa. Rischio da allontanare attraverso sinergie istituzionali capaci di vigilare sull'articolazione dell'offerta di istruzione e formazione, nel ciclo secondario degli studi, scongiurando l'insorgere di divari territoriali formativi cagionati da eventuali asimmetrie nella erogazione dei percorsi di istruzione e formazione³⁷.

35. Per una ricostruzione dettagliata cfr., *ex multis*, A. PACE, *Il diritto all'istruzione in tempo di crisi*, in *Diritto e società*, 2013, 1, pp. 31-49; A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., p. 3308-3309; A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Ist. Fed.*, 2004, p. 252 ss.; A. CATALANO, A.M. SANTORO, *La riforma Moratti: aspetti critici*, in *Scuola superiore dell'economia e delle finanze, rivista.ssef.it/file/Dottrina/31/L1.A1001001A08F04B13952C09970.V1.pdf*.

36. A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., p. 252.

37. Per completezza di informazione va segnalato che la legge 26 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, co. 622, ha innalzato l'obbligo di istruzione a 10 anni. Il decreto-legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ha parzialmente modificato le precedenti disposizioni della l. n. 296/2006 richiamate. L'art. 64, comma 4-bis, infatti, consente di assolvere l'obbligo di istruzione, oltre che nei percorsi scolastici, anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e – fino alla completa messa a regime delle disposizioni contenute nel predetto decreto – anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'Accordo del 19.06.2003 realizzati da strutture formative accreditate ai sensi del D.M. 29.11.2007. Nell'attuale sistema educativo, i giovani della fascia di età 14 – 16 anni possono assolvere l'obbligo nei: percorsi relativi al primo biennio degli istituti professionali – oggi disciplinati dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61; percorsi relativi ai primi due anni degli istituti tecnici – d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88; percorsi relativi ai primi due anni dei licei – d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89; percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'accordo quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003, per il conseguimento di una delle 21 qualifiche introdotte con l'Accordo sancito in Conferenza Stato Regioni il 29 aprile 2010.

L'affermazione normativa della concezione del diritto-dovere di istruzione ha però un ulteriore corollario, codificato espressamente dal legislatore: il diritto all'istruzione è riconosciuto espressamente come diritto soggettivo per tutti, compresi i minori stranieri presenti sul territorio dello Stato, oltre che dovere sociale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, Cost.³⁸.

Ciò, del resto, in linea di continuità con chi ha in precedenza sostenuto – e nel dibattito³⁹ dei primi due decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, praticamente in posizione minoritaria – che l'articolo 34 della Costituzione abbia «voluto che a sollecitare l'azione dei poteri pubblici all'adempimento di tale compito fosse riconosciuto al cittadino, nel settore dell'istruzione, un vero e proprio diritto soggettivo, tale da incidere sull'ordinamento stesso del servizio»⁴⁰.

È in questo sta, probabilmente, la vera portata innovatrice dell'articolo 34, comma 1, Cost. Com'è stato ricordato anche di recente, «la norma cardine della disposizione sarebbe stata, pertanto, il primo comma, per la sua valenza di affermazione dell'uguaglianza sostanziale, che avrebbe impedito di interpretarla unicamente come divieto di discriminazione nell'accesso al sistema scolastico»⁴¹.

Prima di analizzare le conseguenze di tali affermazioni, aderenti alla tesi che vede l'istruzione quale un pubblico servizio e non funzione, del cui dibattito correlato si tratterà più avanti, occorre interrogarsi sul contenuto e sul significato giuridico del concetto di istruzione in sé considerato⁴².

In tal senso, non sembra opportuno discostarsi dall'opinione di chi ha sostenuto che l'istruzione, giuridicamente e costituzionalmente intesa, sia costituita da una pluralità di insegnamenti, a carattere multiforme, coordinati tra di loro in termini di continuità e sistematicità, per ciò stesso corrisposti da una organizzazione stabile, materiale e personale, tali da travalicare le particolarità di ciascuna disciplina e di ciascun formatore, in modo da divenire, nel complesso, patrimonio e valore autonomo della crescita formativa e personale del discente⁴³.

Giova ricordare, sul punto, anche la distinzione operata dalla giurisprudenza costituzionale, tra i concetti di istruzione, educazione, insegnamento.

38. Art. 1, c. 5, d.lgs. n. 76/2005.

39. Dibattito di cui dà efficacemente conto A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, cit., p. 97 ss. e che vede, nel confronto tra Pototcshnig e Crisafulli emergevano una visione ordinamentale Stato-centrista, riferibile a Crisafulli, e una visione più ampia di sviluppo della scuola e del diritto all'istruzione secondo Pototcshnig.

40. Su tutti, così U. POTOTCSHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir. XXIII*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 96 ss. La citazione è rinvenibile a pp. 98-99 del saggio.

41. Così A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., p. 99.

42. Per un'analisi accurata cfr. U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 709 ss.

43. cfr. U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., pp. 711-713.

Infatti, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 7 del 1967⁴⁴ distingue, sulla base della lettura della disciplina costituzionale e civilistica, «tra i concetti di insegnamento, di istruzione e di educazione, comprendendo nel primo l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere, nel secondo l'effetto intellettuale di tale attività e nel terzo l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti». Secondo la Corte, «tale distinzione, pur rispecchiando nel suo aspetto concettuale una posizione di progressività graduale, procedente da premessa a risultati», non era idonea ad avere valenza decisiva ai fini della soluzione alla concreta questione di legittimità costituzionale in esame, «così da pervenire ad assegnare al termine istruzione, quale espresso nella norma costituzionale ed interpretato dalla Corte agli effetti della gratuità della prestazione, un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento». La Corte, in tal senso, sanciva la non riconducibilità della fornitura di libri al contenuto del diritto costituzionale all'istruzione⁴⁵.

Una tale decisione trovò in dottrina un pressoché unanime dissenso, poiché evidentemente fondata su un concetto della gratuità, di evidente derivazione pre-costituzionale, da intendersi come strumento di incentivazione dell'obbligo scolastico, e non invece in maniera più appropriata quale mezzo operativo per l'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, e di inderogabilità dei doveri di solidarietà sanciti all'art. 2 Cost.⁴⁶.

Ciò, nonostante l'assunto giurisprudenziale appena ricordato, non può non esser letto e interpretato alla luce di una funzionalità allo sviluppo della persona

44. Le cui conclusioni sono state più volte ribadite dalla Consulta, con le sentenze n. 106 del 1968 (con riguardo alle sanzioni previste per gli adempimenti all'obbligo scolastico) e n. 36 del 1982 (in tema di mezzi di trasporto). Quest'ultima, in particolare, è stata oggetto di critica da parte di U. POTOTSCHNIG, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, in *Le regioni*, 1982, 406 ss. Va sottolineato, invero, che con la sent. n. 454 del 1994, la Corte costituzionale, pur guardandosi dal contraddire espressamente la sent. n. 7 del 1967, l'incostituzionalità dell'art. 1 della l. n. 719 del 1964 nonché quella "conseguenziale" (ex art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87) dell'art. 156 comma 1 del d.P.R. 16 aprile 1994 n. 297 «nella parte in cui esclud[ono] dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi titolo legale». Secondo la Corte, tale provvidenza sarebbe infatti destinata direttamente agli alunni e non alle scuole (private). Il dato singolare, seguendo un tale ragionamento, sta nel fatto che se si afferma che la fornitura dei libri è destinata agli alunni come tali (e non alle istituzioni scolastiche), lo stesso dovrebbe potersi ammettere anche per i mezzi di trasporto e per il materiale di cancelleria. Si tratta, invero, di una contraddizione nei fatti con gli assunti della sent. n. 7 del 1967. A tali conclusioni giunge, ad es., con un'articolazione analitica completa, A. PACE, *Il diritto all'istruzione in tempo di crisi*, cit., p. 37.

45. Conclusione aspramente contestata in dottrina. Cfr., su tutti, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 100 ss.

46. Per tutti cfr. G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1967, p. 1089 ss.

umana e all'eguaglianza sostanziale, secondo i cardini indicati dagli articoli 2 e 3 Cost. Ecco allora che tali concetti devono necessariamente fare i conti con i principi di promozione umana e solidale, di trasmissione di valori e comportamenti coerenti con l'assetto della vita democratica⁴⁷.

Un approccio e una sensibilità che, peraltro, la stessa Corte costituzionale ha dimostrato di avere, affrontando, con la sent. n. 215 del 1987, il problema delle misure di sostegno per i portatori di handicap, obbligando lo Stato ad assicurare concretamente a questi ultimi la frequenza alle scuole secondarie di secondo grado. Una decisione, di portata innovativa, che fa leva proprio sulla ratio e sullo spirito dell'articolo 3, c. 2 Cost.⁴⁸.

Trattandosi di un diritto sociale⁴⁹, il diritto all'istruzione impone che il servizio approntato per il suo soddisfacimento assuma una dimensione coerente con il complesso dei principi e dei valori che informano la Carta costituzionale. Ciò perché si riesca a superare le incertezze – vecchie e nuove – di “sviamento” da essi del sistema scolastico.

Naturalmente, una tale osservazione costituisce elemento imprescindibile di valutazione dell'efficacia e l'efficienza dell'attuale sistema nazionale di istruzione e formazione, le cui criticità sono sempre più sovente all'attenzione non solo delle comunità di studiosi, ma anche della pubblica opinione.

L'effettività del diritto all'istruzione, oltre che esser misurata sulla base dell'equità e dell'efficienza del servizio, è tale se è garantita la libertà di insegnamento.

Sancita dalla Costituzione all'articolo 33, la disposizione normativa relativa a tale principio è collocata in cima alle disposizioni costituzionali sulla scuola ed è posta in collegamento con l'affermazione concernente la libertà dell'arte e della scienza⁵⁰.

47. Un'interessante prospettiva sull'evoluzione e la torsione del concetto di istruzione nei sistemi scolastici occidentali, quali quello italiano, che tenderebbero ad una spinta meramente competitiva, di mercato, a detrimento del diritto all'istruzione è disponibile su: R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione, La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, a cura di F. MARONE, collana del Gruppo di Pisa, Napoli, 2019.

48. Per un'analisi dettagliata della pronuncia cfr. C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, parte I, 3072 ss. La sentenza riguardava il diniego alla reiscrizione a un istituto professionale.

49. Per una interpretazione del diritto all'istruzione esclusivamente quale diritto sociale A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova 2003, 143; *ex multis* cfr. A. IANNUZZI, *Diritto all'istruzione e cultura digitale*, in *Informatica e diritto*, 2009, 134; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Studio (diritto allo)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXV, Roma 1993, 1 e 4.

50. Per alcune più complete riflessioni sulla tutela della scienza e sul significato in rapporto al primo comma dell'articolo 33 Cost. cfr. anche A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà, Scritti in onore di P. Barile*, Padova 1990, p. 91 ss.

Secondo la comune opinione dottrinale, la libertà dell'arte e della scienza rientrano quali *species* di un *genus* più ampio, quello della libertà di pensiero. Alcuni, invero, ritengono che il distinguere libertà d'arte e della scienza sia una sottolineatura finalizzata a conferire maggiore sacralità alla libertà del pensiero⁵¹, altri che vi possano essere differenze nella individuazione dei limiti tra le due⁵². Ciò in quanto la libertà dell'arte assume dei contorni che finiscono per uscire da meri ragionamenti scientifico-tecnici, contraddistinti da rigidi canoni di logicità, ma sono più rivolti a suscitare mutamenti dello stato d'animo della persona e per ciò stesso necessitano di una manifestazione verso l'esterno di un pensiero. Differentemente, l'attività scientifica, di ricerca, non implica come conseguenza necessaria la manifestazione esterna, quale ad esempio dei risultati che essa produce⁵³.

In ogni caso, poiché arte e scienza finiscono per costituire anche la cultura di un popolo, essa non può che dispiegarsi tramite manifestazioni del pensiero, mediante "la parola, lo scritto, ogni altro mezzo di diffusione", la cui garanzia costituzionale si riflette su «un'analogia libertà della cultura, come risultato, per l'ap-punto libero, di libere manifestazioni del pensiero»⁵⁴.

In tale contesto, è pacifico che anche la libertà di insegnamento sia riconducibile alla libertà di manifestazione del pensiero.

Sul rapporto tra libertà di insegnamento e libertà di manifestazione del pensiero molto si è scritto. Se per taluni la prima risulta essere già implicita nella seconda, a tal punto che ove «il primo comma dell'art. 33 non ci fosse, non per questo potrebbe dubitarsi che esista in Italia libertà di insegnamento o libertà dell'arte o della scienza»⁵⁵ e che l'espressa codificazione costituzionale abbia solo un intento rafforzativo, per altri l'affermazione costituzionale della libertà di insegnamento acquista un valore autonomo, nella misura in cui, allorquando si tra-

51. Cfr., su tutti, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 68.

52. Cfr., per tutti, S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 47 ss.

53. Su questa linea interpretativa cfr. S. CASSESE, in S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 227-228;

54. Così U. POTOTCSHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 681, secondo cui, peraltro, una tale connotazione, peraltro, è conforme con l'idea di chi sostiene che libertà di arte e scienza siano già ampiamente tutelate dalla libertà di pensiero. Per quest'ultimo assunto cfr., a titolo meramente esemplificativo, anche G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1965, ottava ed., XV, p. 362 ss.

55. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 68. Della medesima opinione GRISOLIA, voce *Arte. Profili costituzionali e organizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 100 ss.; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1957-1958, pp. 42; per alcuni l'affermazione della libertà di insegnamento è ritenuta persino quasi pleonastica: R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino*, Milano, SEL, 1952, p. 204.

muti concretamente in insegnamenti, «essa diventa strumento di istruzione, e si compie pertanto nella sede propria di quest'ultimo, ossia nella scuola e con le finalità proprie della scuola»⁵⁶.

Chi propugna tale tesi, che certamente ha avuto più successo negli studi successivi, nell'individuare una differenza strutturale tra libertà di pensiero e libertà di insegnamento rinviene quale elemento costitutivo di quest'ultima la considerazione che l'insegnamento avviene nell'ambito di strutture quali le istituzioni scolastiche ed è definito il rapporto all'interno del quale tale libertà si manifesta precipuamente: quello tra docente e studente.

È pur vero però che sarebbe errato immaginare che la libertà di insegnamento possa vedere limitato il proprio esplicarsi all'interno delle mura scolastiche.

Che sia insegnamento scolastico o extrascolastico, un dato risulta ineluttabile: il riconoscimento dell'insegnamento come l'oggetto di una particolare libertà, esplicita nell'ambito e nelle finalità proprie dell'istruzione, come tratteggiata dalla Costituzione, fa sì che l'insegnamento debba considerarsi come «espressione dell'individualità personale di chi insegna, sicché quest'ultimo, nello svolgere il proprio insegnamento, non agisce in nome e per conto di altri e neppure soltanto quale agente o funzionario di una particolare organizzazione, pubblica o privata che sia»⁵⁷. In questo senso, il rapporto di servizio tra docente e istituzione scolastica non incide sull'insegnamento in sé considerato, né lo trasforma in un insegnamento dell'istituzione scolastica.

Se il principio di libertà di insegnamento informa certamente in maniera compiuta ogni attività nella scuola statale, è bene valutarne – sulla scorta dell'ampio dibattito dottrinale già svolto – la portata nell'ambito delle istituzioni scolastiche non statali, private, e, in particolare, in quelle connotate da una specifica tendenza o orientamento ideologico⁵⁸.

Una prima ipotesi ritiene che la libertà di insegnamento richiamata assunta nel caso delle istituzioni scolastiche private la duplice specificazione di libertà garantita al singolo docente, individualmente considerato, e di libertà garantita alla istituzione scolastica, in virtù del principio di libertà e pluralismo scolastico⁵⁹,

56. U. POTOTCSHNIK, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 683.

57. U. POTOTCSHNIK, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 686, che richiama altresì una puntuale ricostruzione, seppur risalente, di tale assunto, offerta da G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo professato nella regia università di Pisa*, I, 1877-1881, p. 382.

58. Con riferimento all'atteggiarsi nell'ordinamento costituzionale di libertà della scuola e libertà nella scuola, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 215 ss.; C. SALAZAR, "Diritto vivente", *pluralismo scolastico e libertà di insegnamento, ovvero: la lunga ombra del "Caso Cordero"*, ivi, p. 297 ss.

59. Sebbene non manchi chi ritenga fallacemente che il principio di pluralismo scolastico vada interpretato come garanzia di esclusione della possibilità di porre in essere iniziative istitutive di