

## **DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E RUOLO DELLA REPUBBLICA: QUALCHE PUNTUALIZZAZIONE DI ORDINE COSTITUZIONALE\***

Antonio D'Andrea

Sommario: 1. *Il dovere inderogabile dello Stato di garantire l'istruzione.* 2. *Il conferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione ed il contenzioso costituzionale con lo Stato.* 3. *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di organizzazione scolastica ed il contenimento delle "pretese" regionali.* 4. *Le finalità democratico-sociali della Costituzione connesse all'elevazione culturale degli individui.*

### 1. *Il dovere inderogabile dello Stato di garantire l'istruzione.*

Come insistentemente ricorda da qualche tempo Valerio Onida, l'adesione – piena e senza riserve giuridicamente apprezzabili – del nostro ordinamento ai principi del costituzionalismo universale comporta inevitabilmente che i principi sui quali fare perno siano rappresentati dall'eguaglianza degli individui nel godimento dei diritti fondamentali e dalla concreta possibilità di vedere tali diritti adeguatamente tutelati, qualora fossero negati, sia pure con un atto proveniente dai pubblici poteri<sup>1</sup>. In tale contesto è opportuno provare ad interrogarsi in che misura "istruzione" e "formazione" interagiscono, all'interno dello Stato democratico retto dalla Costituzione repubblicana, con i diritti degli individui e con i principi universali prima richiamati, dando per acquisito che in tale materia, almeno sul piano costituzionale, non ha alcun pregio distinguere i soggetti oggettivamente interessati – evidentemente *uti singuli* – alla

---

\* Credo che nessuno possa disconoscere la lucida consapevolezza del professore Alessandro Pace circa l'impellenza di diffondere la conoscenza della nostra Costituzione nelle scuole di ogni ordine e grado. Con questo scritto, che vorrebbe rappresentare una difesa del primato della scuola pubblica così come sembra emergere dal dettato costituzionale e che sviluppa un mio intervento reso al Convegno "Insegnanti Scuola Costituzione" tenutosi il 5 ottobre 2009 a Roma in occasione della *Giornata mondiale dell'Insegnante 2009*, organizzato dal *Centro Studi della Gilda*, voglio ringraziare il Maestro, verso il quale da tempo i costituzionalisti bresciani nutrono sentimenti profondi di affetto, anche per il suo lungimirante impegno civile condotto senza essere mai concessivo verso la volgarità costituzionale manifestata dai potenti.

<sup>1</sup> Scrive Valerio Onida che "non è difficile sintetizzare i contenuti del 'nucleo forte' di idee che costituiscono il 'patrimonio' comune del costituzionalismo: la dignità da riconoscere e salvaguardare in ogni essere umano; la concezione per cui l'organizzazione politica (lo Stato) è per la persona, e non viceversa; l'idea dello Stato di diritto, o in termini anglosassoni il rispetto della *rule of law*; l'esistenza di un nucleo intangibile (indisponibile non solo dallo Stato ma anche dal mercato) di diritti di libertà dell'individuo e di diritti collettivi (delle formazioni sociali) che li integrano, il principio di uguaglianza inteso sia come divieto di discriminazioni sia come canone fondamentale di adeguatezza dei trattamenti giuridici alle situazioni; il compito non solo passivo ma attivo dei poteri pubblici nel promuovere libertà ed eguaglianza, e dunque un nucleo garantito di diritti sociali; un potere politico fondato sul consenso e sulla partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà collettiva, nel rispetto dei limiti costituzionali; un'organizzazione 'diffusa' dei poteri che assicuri equilibrio e controllo reciproco; un sistema di garanzie che assicuri la giustiziabilità dei diritti di tutti e il rispetto effettivo delle regole legali; la proiezione internazionale e sovranazionale di questi principi al fine di assicurare un ordine internazionale fondato non sulla forza ma sul rispetto del diritto" (V.ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi*; Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 52, 53 e 54).

propria crescita culturale e professionale in base alla sussistenza o meno del “vincolo” della cittadinanza.<sup>2</sup>

Una prima e indicativa risposta al quesito di partenza la fornisce direttamente la stessa Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo, che all’art. 26, primo comma, afferma: “Ogni individuo ha diritto all’istruzione. L’istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L’istruzione elementare deve essere obbligatoria. L’istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l’istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito”.

Analoghe parole sono utilizzate dalla nostra Costituzione – coeva alla suddetta Dichiarazione Universale – che parla, all’art. 34, di scuola aperta a tutti e di istruzione inferiore gratuita e obbligatoria da impartirsi per almeno otto anni; la fruizione individuale coattiva e la gratuità non connotano, al contrario, l’istruzione superiore e quella di livello universitario. A questo riguardo, le disposizioni costituzionali introducono il solo e vero principio meritocratico che abbia ingresso legittimo nel nostro ordinamento, vale a dire il raggiungimento dei più alti gradi dell’istruzione da parte dei capaci e meritevoli ancorché sprovvisti di mezzi economici per i quali, in particolare, “la Repubblica” si obbliga a riservare mediante concorso le provvidenze in grado di rendere effettivo il loro diritto alla prosecuzione degli studi superiori e universitari. 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; in altri termini, l’impegno dell’autorità pubblica, come profeticamente richiesto dall’art. 3, secondo comma, Cost., consiste nella rimozione di quegli ostacoli di ordine economico-sociale che “lastricano” il cammino di individui appartenenti alla stessa Comunità politica (da intendersi, trascurando nominalismi e formalismi superati dalla forza dei fatti, in senso ampio o, se si vuole, sociologico come quella direttamente coinvolta e partecipe delle sorti del Paese) e, per quanto qui interessa, dotati intellettualmente e predisposti allo studio avanzato.

Quanto alla prescritta gratuità dell’istruzione inferiore, la Corte Costituzionale, sin dalla sentenza n. 7 del 1967, ha spiegato non potersi estendere sino a ricomprendere “prestazioni collaterali d’ordine meramente materiale e strumentale”, e cioè mezzi di trasporto, cancelleria e libri di testo, “pur avendo questi [ultimi] una qualificazione ben più alta per l’ausilio che offrono a rafforzare nella memoria dei discendenti la lezione impartita dall’insegnante”. La sentenza appena citata, difatti, parlava dell’assunzione del servizio dell’istruzione pubblica da parte dello Stato e della sua organizzazione “mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi”<sup>3</sup>.

La presenza di scuole pubbliche costituisce perciò un vincolo costituzionale, cosicché, come dice il secondo comma dell’art. 33, è sulla Repubblica che grava l’obbligo di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Secondo la giurisprudenza

---

<sup>2</sup> Recentemente Alessandro Pace (ID, *Libertà e diritti di libertà*, dedicato agli *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, in corso di pubblicazione, e che può leggersi in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2009), richiamando la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale e alcune disposizioni del T.U. n. 286 del 1998 sulla disciplina dell’immigrazione e sulla condizione dello straniero, alla nota 23, ritiene che l’ambito dei diritti sociali fondamentali da riconoscersi agli stranieri comunque presenti nel territorio nazionale contempla, oltre che le cure gratuite agli indigenti, l’obbligo scolastico, il diritto allo studio, l’accesso alle università, l’esercizio professionale e l’accesso all’abitazione.

<sup>3</sup> Sent. n. 7 del 1967, punto 3 del considerato in diritto.

del giudice costituzionale, il diritto di accedere e di usufruire delle prestazioni, che l'organizzazione scolastica è chiamata a fornire, parte dagli asili nido (che, pur non essendo delle vere e proprie istituzioni scolastiche, vengono ad essere assimilati ad esse dalla legislazione ordinaria – dice la sentenza n. 370 del 2003 – perseguendo analoghe finalità di formazione e socializzazione) e si estende sino alle università per quanto attiene all'attività di insegnamento, posto che esse, al di là dell'aspetto organizzativo interno “manifestantesi in amministrazione e in normazione statutaria e regolamentare”, sono da intendersi come organizzazione complessiva considerata “anche sul lato funzionale esterno coinvolgente i diritti e incidente su di essi”<sup>4</sup>. Resta il fatto, come è stato recentemente ricordato da Aldo Sandulli, che l'art.33, terzo e quarto comma, Cost., “prevedendo la libertà dei privati di istituire scuole e la possibilità di vedere riconosciuta la parità scolastica, rifiuta anche l'estremo opposto e, cioè, la visione monopolistica della scuola di Stato. Sicché il sistema pubblico di istruzione predilige un modello pluralistico, potendo definirsi un sistema integrato, nel senso che è fondato sull'equilibrata alchimia tra pubblico e privato, sulla coesistenza di due diverse realtà”<sup>5</sup>.

Questa affermazione così netta, pur certificando lo stato delle cose, andrebbe meditata proprio alla luce dei precetti costituzionali che nel loro insieme caratterizzano in particolare l'intera Prima Parte della vigente Costituzione. E cioè quella parte del testo costituzionale che una volta si sarebbe detta al riparo da tentazioni revisionistiche e che, al contrario, è entrata nel mirino di pensatori e intellettuali sedicenti liberali che, da noti pulpiti, la tacciano di molte nefandezze che, dal loro punto di vista, connotano il “collettivismo parademocratico” del nostro *sfortunato* Paese<sup>6</sup>.

È certo innegabile il riconoscimento di un diritto di libertà in capo a enti e privati affinché istituiscano “scuole e istituti di educazione”, sebbene senza oneri per lo Stato. Di questa ultima ma significativa precisazione costituzionale non vorrei dire nulla di più e di diverso da quanto affermato da Piero Calamandrei nel 1950, nel suo insuperabile intervento incentrato sulla difesa strategica del valore costituzionale della scuola pubblica<sup>7</sup>. Naturalmente, le ragioni che inducono i soggetti titolari del diritto ad esercitarlo sono destinate a rimanere nella “sfera intima” di quei soggetti e possono essere di varia natura: da quella economica a quella ideologica in senso lato e, dunque, persino di indottrinamento dei discendenti verso una forza politica, un credo religioso e così via<sup>8</sup>. L'unico limite non valicabile dovrebbe essere costituito, come per chiunque,

---

S. LARICCIA, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, p. 2177 ss.).

<sup>5</sup> A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2009. <sup>5</sup> Sent. n. 383 del 1998, punto 4.1.1. del considerato in diritto (pubblicata in *Giur.cost.*, 1998, p.3316 ss., con osservazione di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, p.3332 ss.), e, già prima, sent. n. 195 del 1972 (pubblicata in *Giur.cost.*, 1972, p.2170 ss., con osservazione di

<sup>6</sup> Esaminando le numerose *deficienze* che presenta la Costituzione italiana vista nell'ottica del pensiero liberale, Piero Ostellino, ancora recentemente, ha dedicato sferzanti considerazioni al nostro testo costituzionale. A suo giudizio, tra le tante “picconate” inferte all'unità dello stato liberale ci sarebbe quella data dalla “Costituzione del 1947, con la contrapposizione fra diritti individuali e diritti sociali, e con la rinuncia a parte della sovranità nazionale. Nella convinzione che i diritti individuali siano incompatibili con quelli sociali e con la conseguente dittatura di quella astrazione ideologica chiamata ‘collettività’, l'arbitraria intrusione di chi detiene il potere, nelle libertà dell'Individuo” (P. OSTELLINO, *Quelle picconate allo stato liberale*, in “Corriere della Sera”, 26 settembre 2009, p. 57).

<sup>7</sup> P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, ora in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2008 (con nota introduttiva di L. PATRUNO).

<sup>8</sup> Nel primo numero delle “Guida alla Costituente”, che il Ministero per la Costituente aveva affidato ad Arturo Carlo Jemolo, l'illustre intellettuale e fine giurista scriveva, a proposito della regolamentazione che avrebbe potuto avere “la religione”, che “la più gran parte delle Costituzioni (anche di Stati profondamente cattolici come il Belgio) non parla di religione dello Stato, e si limita a garantire ai cittadini libertà di opinioni, di culto, di propaganda religiosa [...] se pure la Costituzione non parlasse

dall'osservanza della Costituzione e delle leggi nell'espletamento delle attività di insegnamento-formazione e circa i contenuti dell'insegnamento impartito, secondo quanto stabilito dall'art. 54, primo comma, Cost. Il diritto di istituire scuole ne incrocia un altro distinto che è quello previsto dall'art. 30, primo comma, Cost., il quale è anche correlativamente un dovere, secondo cui spetta ai genitori mantenere, educare e istruire i figli. Lo stesso art. 26 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, al terzo comma, stabilisce che "i genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

È tuttavia evidente come l'eventuale e non automatico riconoscimento della parità scolastica tra scuole pubbliche e scuole private prescinda tanto dal richiamato diritto di libertà degli enti e dei privati quanto dal diritto-dovere dei genitori sancito dal primo comma dell'art. 30 Cost. Si tratta difatti, ben prima del "singolo" atto amministrativo di conferimento della parità a questo o quell'istituto, dell'esercizio di una altrettanto libera valutazione di indirizzo politico spettante al Parlamento nazionale, chiamato a soddisfare la riserva di legge assoluta in materia, riserva rinforzata dalla necessità costituzionale di definire prioritariamente e in via generale diritti e obblighi delle scuole private così da assicurare la loro libertà (nel raggiungere gli obiettivi formativi che esse si prefiggono) nonché il diritto dei loro alunni ad avere "un trattamento scolastico equipollente" a quello riservato a chi frequenta le scuole statali (art. 34, quarto comma, Cost.)<sup>9</sup>.

Monopolio statale dell'istruzione? No; ma controllo statale relativamente al processo di formazione e maturazione culturale degli alunni, sì! Ciò è confermato dalla prescrizione dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi delle scuole e per la conclusione di essi oltre che per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 34, quinto comma, Cost.). Il diritto all'istruzione è dunque un classico diritto sociale e non un diritto di libertà. Sul piano costituzionale, tale diritto sociale si può scomporre, per come ho argomentato, in quattro differenti posizioni attive: a) il diritto di ciascuno ad essere istruito gratuitamente e per almeno otto anni; b) il diritto dei capaci e meritevoli ad avere la possibilità di frequentare scuole statali anche per i gradi superiori dell'istruzione, inclusi gli studi universitari; c) il diritto dei capaci e meritevoli, se sprovvisti di mezzi, ad essere economicamente sostenuti dai pubblici poteri; d) il diritto degli alunni delle scuole private che sia loro assicurata, in virtù del controllo statale, una preparazione appropriata da parte delle scuole prescelte a seguito di una possibile determinazione familiare e personale<sup>10</sup>. Il diritto all'istruzione non è pertanto configurabile come libertà di scegliere la scuola meglio confacente alle proprie più varie esigenze – come pure a quelle della famiglia di provenienza – e non presuppone una o

---

affatto di religione e dichiarasse l'indifferenza dello Stato di fronte a tutti i culti, la garanzia stessa di alcune libertà dei cittadini porterebbe come logica conseguenza la garanzia di alcuni diritti della Chiesa. Ad esempio, concedendo ai cittadini la libertà di associazione e dando alle varie associazioni la possibilità di possedere dei beni, si verrebbe a garantire la vita dei conventi, come pure, concedendo la libertà di insegnamento si verrebbe a garantire l'istruzione religiosa e la scuola confessionale" (A. C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, introduzione di G. ZAGREBELSKY, Donzelli, Roma, 1996, pp. 57e 59).

<sup>9</sup> Sui problemi della parità restano attuali e condivisibili molte considerazioni di A. MATTIONI, *Osservazioni sulla scuola paritaria nella Costituzione*, in *Jus*, 1962, p. 239 ss., che si possono leggere ora in ID., *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 1 ss.

<sup>10</sup> È stato già autorevolmente evidenziato come dalla *ratio* complessiva dell'art. 34 Cost. sia rinvenibile un vero e proprio diritto soggettivo di accesso all'organizzazione scolastica (U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XIII, 1973, p. 98) e come il diritto allo studio dei capaci e meritevoli configuri un diritto a "prestazioni positive da parte dello Stato, degli enti pubblici o dei privati aventi un contenuto particolare" (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, p. 152).

più scuole comunque alternative tra loro e diverse da quella pubblica-standard. Così come è chiaro che la libertà di istituire scuole e consentirne l'attività non comporta di per sé la possibilità di ottenerne la parificazione.

Alla luce di queste considerazioni ci si potrebbe chiedere, quantomeno in astratto, se non sia ricavabile dalla disposizione costituzionale, che obbliga lo Stato a provvedere con le note modalità alla c. d. istruzione inferiore, se non un implicito divieto di parificare le scuole private "dell'obbligo", un tendenziale sfavore verso tale parificazione (e comunque un particolare rigore nel concederla) posto che il necessario requisito della "gratuità" della scuola "di tutti" (cui naturalmente si connettono "contenuti generalisti" di un certo tipo) è destinato inesorabilmente a venire meno qualora l'iscrizione sia indirizzata verso scuole private "pagate" e rivolte a "pochi". Una battuta: dall'egualitarismo di facciata, rappresentato dal "grembiolino per tutti" al fine di contrastare le deprecabili *griffes* degli adolescenti più abbienti per condizione sociale o più suggestionati dalle mode, ci si potrebbe, volendo esasperare più seriamente il concetto, indirizzare verso l'obbligo di frequentare scuole pubbliche almeno per i primi e fondamentali anni della scolarizzazione e della socializzazione di base!

Dovrebbe essere altrettanto pacifico che il dovere di istruire, gravante oggi più che mai sulla Repubblica, non può e non deve essere confuso con la già tristemente sperimentata pretesa di istruire per indottrinare alla "cultura ufficiale" di un qualsiasi regime totalitario!

Lo Stato democratico-costituzionale è geneticamente, per così dire, pluralista – avendo posto al centro la persona in quanto tale – e naturalmente non confessionale e nient'affatto etico; ne consegue che esso è strutturalmente laico, cosicché, con coerenza, si propugna, al primo comma dell'art.33 Cost., la libertà dell'arte e della scienza, lasciando "libero" il loro insegnamento. Tale libertà è quella di chi ne può godere in virtù dell'assunzione di un ruolo nella pubblica amministrazione che, a riprova di una perseguita serietà nel reclutamento degli insegnanti, si ottiene solo dopo il superamento di un pubblico concorso (art.97, terzo comma, Cost.).

## 2. *Il conferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione ed il contenzioso costituzionale con lo Stato.*

Il giudice costituzionale, nella evocata sentenza n. 383 del 1998, ci prospettava come unitario l'ordinamento della pubblica istruzione; l'unitarietà, in effetti, veniva assicurata, per il sistema scolastico, da "norme generali" dettate dai competenti organi della Repubblica e, per il sistema universitario, "dalle leggi dello Stato" che limitano gli ordinamenti autonomi cui hanno diritto le università e le istituzioni di alta cultura. D'altro canto, le Regioni, secondo il "vecchio" art. 117 Cost., si vedevano riconosciute esclusivamente una potestà legislativa concorrente in materia di "istruzione artigiana e professionale" ed in materia di "assistenza scolastica", esercitando ogni altra competenza su espressa delega statale. In particolare lo Stato, in virtù dell'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, aveva ritenuto di delegare all'Ente regionale le funzioni statali in materia di programmazione scolastica, trasferendo inoltre alle stesse Regioni le funzioni relative alla formazione professionale. Per quel che concerne l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, diversamente da quanto stabilito per le università, essa non aveva alcun espresso fondamento costituzionale ed era rimessa alla discrezionalità del legislatore nazionale, il quale, in virtù dell'art. 21 della legge n.

59 del 1997, aveva effettivamente trasferito a queste tutte le funzioni amministrative relative alla gestione del servizio, salvo la necessità di preservare “dal centro” i livelli nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli altri elementi comuni all’intero sistema scolastico pubblico. Ho richiamato questi due significativi interventi normativi, aventi natura legislativa o comunque primaria, perché, come vedremo, hanno avuto un peso notevole nell’orientare la giurisprudenza del giudice costituzionale dopo la modifica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione che ha oggettivamente rafforzato il peso delle Regioni nella regolamentazione della materia “istruzione”, aprendo la strada ad un ulteriore ridimensionamento del modello centralistico-statalista tanto sotto l’aspetto regolativo quanto sotto quello gestionale in favore di un maggiore coinvolgimento regionale e delle stesse istituzioni scolastiche.

Una prima considerazione: sul finire degli anni Novanta è sembrato sempre più evidente come intorno alla materia “istruzione” (il discorso mi pare che possa riguardare analogamente e, per la verità con maggior impatto emotivo, la c. d. tutela della salute) si sia aperta una partita cruciale all’interno della “Repubblica” (per usare l’impostazione perseguita dal novellato Titolo V e sublimata dal nuovo testo dell’art. 114 Cost.), che andava e va ben oltre l’esercizio delle competenze normative da assegnare allo Stato e da riconoscere alle Regioni. Su questo aspetto, che giudico decisivo, tornerò nell’ultimo paragrafo.

In ogni caso, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la materia “istruzione” è stata fatta ricadere nella competenza concorrente della Regione “salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con l’esclusione della istruzione e della formazione professionale” (art.117, terzo comma, Cost.). Sempre il nuovo art. 117 ha tuttavia confermato la esclusiva competenza dello Stato ad adottare “norme generali sull’istruzione” (secondo comma, lett. n) e ha riconosciuto analoga competenza a disciplinare “l’organizzazione amministrativa dello Stato”, ai sensi del secondo comma, lett. g), e a determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, ai sensi del secondo comma, lett. m). Queste due ulteriori disposizioni vengono evocate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale poiché costituiscono un autonomo titolo per intervenire, senza eccessive interferenze regionali, nella definizione dello *status* giuridico degli insegnanti e nella fruizione standard del diritto all’istruzione che, come ricordato, rappresenta un fondamentale diritto sociale di “tutti” e, da un certo punto in avanti, dei “capaci e meritevoli”.

Dal 2001 si è inoltre elevato a principio costituzionale “l’autonomia delle istituzioni scolastiche” (che naturalmente non è quantificabile *a priori* e che potrà essere fatta valere nei confronti delle ingiustificate invadenze statali e/o regionali) e si è altresì misteriosamente distinta l’istruzione professionale dalla formazione professionale, pur devolvendo la competenza di entrambe in via esclusiva alle Regioni, a meno di non ritenere che siano state così meglio evidenziate esigenze unitarie anche a proposito di qualifiche professionali che lo Stato dovrebbe comunque garantire in virtù della evocata lettera m) del novellato art. 117 Cost.

Ricordo, infine, che la prevista procedura per ottenere, ai sensi dell’art. 116, quarto comma, Cost., forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle Regioni che fossero interessate (è noto che Regioni “reclamanti” esistono e sono tutte collocate nel nord del Paese, a cominciare dalla Lombardia) ad incrementare ulteriormente le assegnate competenze legislative, potrebbe comportare l’attribuzione per intero della materia “istruzione” all’Ente regionale, facendo venir meno, una volta ottenuta la

supplementare autonomia, almeno per quelle Regioni, l'applicazione delle "norme generali" statali.

Il nodo costituzionale da sciogliere con priorità è divenuto, pertanto, il *quantum* da riconoscersi alle singole Regioni per organizzare e gestire l'istruzione pubblica. Ed in effetti tali enti territoriali hanno, da un lato, progressivamente intensificato la loro legislazione e, dall'altro, provato a contrastare le disposizioni legislative statali – spesso contenute in generici provvedimenti finanziari e tributari – con il ricorso diretto alla Corte sul presupposto che lo Stato, lungi dal dettare "norme generali" o "principi fondamentali", frequentemente ignora il sostanziale spostamento di competenza operato nella materia "istruzione" a livello costituzionale.

A me pare che, in particolare con le sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005 e ancor più con la sentenza n. 279 del 2005, il giudice costituzionale abbia sostanzialmente certificato come, "nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998". L'incostituzionalità della disposizione contenuta nella legge finanziaria 2002 è accertata, pertanto, per non aver il legislatore statale previsto che "la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche"<sup>11</sup>.

Molto chiaramente la Corte, con la sentenza n. 279 del 2005, dopo aver respinto una serie di eccezioni riferite al decreto legislativo n. 59 del 2004 in materia di scuola dell'infanzia e di istruzione primaria, nell'accogliere due rilievi delle Regioni ricorrenti, ha motivato l'incostituzionalità delle corrispondenti disposizioni con la semplice lesione del vecchio e pacifico principio giurisprudenziale della leale collaborazione che avrebbe richiesto, nel caso di specie, il parere della Conferenza Unificata – ad esempio al posto di quello reso all'ANCI – prima dell'adozione di provvedimenti di sicura competenza statale. La menzionata sentenza, in realtà, distingue le esigenze unitarie in materia di istruzione, che sorreggono norme applicabili uniformemente in ambito nazionale, dai principi fondamentali "i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose". Tra le norme generali di sicura competenza statale la Corte ricomprende: a) l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola; b) l'orario annuale delle lezioni, quello delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa, ferma restando la possibilità per ciascuna Regione e per le singole istituzioni scolastiche di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza; c) la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti agli esperti. Quanto poi – dice la Corte – alla "definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di

---

<sup>11</sup> Sent. n. 13 del 2004, rispettivamente punto 3 del considerato in diritto e dispositivo (pubblicata in *Giur. cost.*, 2004, p. 218, ss. , con osservazione di A. CELOTTO- G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, p.228 ss.).

cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale".<sup>12</sup>

Non mi pare che quella della Corte possa essere considerata – ed è la seconda considerazione che credo tranquillamente di poter fare – una lettura filoregionalista delle nuove disposizioni costituzionali in materia di istruzione introdotte con la riforma del Titolo V.

Si pensi a quanto detto dal giudice costituzionale nella sentenza n. 34 del 2005 che pure, in verità, ha rigettato il ricorso governativo avverso la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 13 del 2003, pomposamente recante *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro*. La Corte, in tale sentenza, afferma che una delle impugnate disposizioni della legge regionale “non intende, dunque, mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione [...] che, come tali, sono assunti a base della legislazione regionale, volta a perseguire la generalizzazione della scuola dell'infanzia, ‘anche tramite mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali destinati in particolare all'estensione dell'offerta scolastica e alla sua qualificazione [...]’ ”<sup>13</sup>. In sostanza, se si aggiungono risorse regionali non c'è motivo perché lo Stato le rifiuti!

### 3. *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di organizzazione scolastica ed il contenimento delle “pretese” regionali.*

L'atteggiamento filostatalista della Corte mi sembra si accentui una volta tramontata la proposta di modifica dell'intera seconda parte della Costituzione, approvata dalla maggioranza parlamentare di centrodestra nella XIV legislatura e respinta con voto popolare nel referendum del giugno 2006.

Per quel che ci interessa direttamente, quella incoerente e per tanti versi deprecabile riforma, come si ricorderà, senza nulla togliere alle attuali competenze legislative dello Stato, avrebbe voluto devolvere alla competenza esclusiva delle Regioni l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché la definizione di programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione. Non venendo meno alcuna competenza statale rispetto a quelle attuali, fissate con la riforma del 2001, credo che la c. d. *devolution* avrebbe potuto avere, sul piano strettamente giuridico costituzionale, qualche rilievo solo nelle relazioni tra l'Ente regionale e le istituzioni scolastiche di quel territorio, annettendo queste ultime ancora di più nella loro orbita. Non si può affatto escludere, d'altro canto, che, proprio con riguardo alla disciplina della pubblica istruzione, nel contesto ordinamentale definito esplicitamente “federale”, la *devolution* avrebbe potuto rafforzare in via politica e fortemente simbolica la preminenza delle Regioni, sollecitando la stessa Corte (la cui composizione veniva non a caso variata dalla riforma in senso dichiaratamente più favorevole alle “sensibilità” autonomistiche dei giudici) a rivedere in termini meno “centralisti” quella giurisprudenza che è stata prima richiamata. Questi ragionamenti, tuttavia, appartengono al recente passato; quello

---

<sup>12</sup> Sent. n. 279 del 2005, punti 2.1. e 6.1. del considerato in diritto (pubblicata in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2694 ss., con osservazione di M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, p.5117 ss.).

<sup>13</sup> Sent. n. 34 del 2005, punti 4. e 5.1. del considerato in diritto.

che conta adesso è che la sentenza n. 200 del 2009, nel respingere quasi tutte le numerose e assai rilevanti eccezioni di incostituzionalità sollevate da ben dieci Regioni (che intendevano proprio fare leva sulla già richiamata sentenza n. 13 del 2004 contenente qualche cauta apertura in favore dell'Ente regionale) e riferite tra l'altro ad una legge di conversione – la legge n. 169 del 2008 – di un decreto legge recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, afferma a chiare lettere che la programmazione regionale dell'offerta formativa territoriale “non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione quanto le linee generali della organizzazione scolastica a livello nazionale”<sup>14</sup>. Certo la Corte non può consentire che, scavalcando completamente l'apprezzamento delle Regioni coinvolte, si possa procedere con regolamento del Governo per definire criteri, tempi e modalità dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica e neppure per prevedere specifiche misure finalizzate a ridurre il disagio degli utenti conseguenti alla chiusura o all'accorpamento degli istituti scolastici collocati nei piccoli comuni. E difatti il giudice costituzionale non lo consente dopo aver tuttavia precisato che vi sono più e diversi titoli di legittimazione in favore dello Stato per intervenire in materia di istruzione. Tra questi, la garanzia che agli utenti del servizio scolastico sia garantito “un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale” così come l'attribuzione della esclusiva competenza in materia di organizzazione amministrativa statale e in materia di ordinamento civile relativamente alla disciplina del rapporto di lavoro del personale della scuola (art. 117, comma secondo, rispettivamente lett. g) e lett. l), Cost.)<sup>15</sup>.

Ancor più recentemente, nel luglio scorso, la Corte costituzionale con la sentenza n. 213 del 2009 ha accolto il ricorso del Governo contro la legge della Provincia autonoma di Bolzano del 14 marzo 2008 n. 2 che disponeva in materia di istruzione e formazione modificando, in qualche punto, la precedente legge provinciale del 1992, relativa all'ordinamento della formazione professionale. Dunque si restava su di un terreno decisamente non di competenza statale.

La legge in questione consentiva alla Provincia autonoma di organizzare, d'intesa con università italiane o straniere, “corsi annuali a favore di persone in possesso di un diploma professionale conseguito nell'ambito dei percorsi della formazione professionale, allo scopo, fra l'altro, di ‘creare i presupposti’ per poter sostenere l'esame di Stato utile anche ai fini di accedere all'università o all'alta formazione artistica, musicale, coreutica”<sup>16</sup>. Niente metteva in discussione, come si può vedere, lo svolgimento dell'esame di Stato secondo le regole generali. Sempre quella legge provinciale nella seconda disposizione impugnata stabiliva, in favore di coloro i quali avessero conseguito una qualifica professionale nell'ambito della formazione professionale, la possibilità di proseguire gli studi al quarto anno di un istituto professionale statale dello stesso indirizzo o indirizzo affine, “eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all'area linguistica e matematica”<sup>17</sup>. La Corte, accogliendo il ricorso governativo, ha risposto con un no su tutta la linea al legislatore provinciale, stabilendo che la disciplina per l'accesso agli studi universitari e all'alta cultura “fa parte dei principi della materia dell'istruzione

---

<sup>14</sup> Sent. n. 200 del 2009, punto 35.1. del considerato in diritto.

<sup>15</sup> Ult. sent. cit., punto 27 del considerato in diritto.

<sup>16</sup> Sent. n. 213 del 2009, punto 1.1. del ritenuto in fatto.

<sup>17</sup> Ult. sent. cit., punto 1.2. del ritenuto in fatto.

perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica"; analogamente, la disciplina del passaggio dal sistema della formazione professionale a quello dell'istruzione secondaria superiore "rientra tra i principi della materia dell'istruzione. Infatti il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento"<sup>18</sup>. Un atteggiamento quello della Corte, mi pare, volto a prolungare l'ombra statalista sino oltre i confini del terreno regionale – provinciale nella evocata circostanza – della formazione professionale.

#### 4. *Le finalità democratico-sociali della Costituzione connesse all'elevazione culturale degli individui.*

Bisogna dunque riconoscere che se il succedersi di interventi normativi assai frammentati ha finito per ripercuotersi in modo spesso irrazionale sulla struttura e sul funzionamento delle istituzioni scolastiche, ciò è dipeso dal legislatore statale (come è noto, frequentemente chiamato a convertire estemporanei decreti legge governativi o a delegare ampiamente la materia all'Esecutivo) e non da altri soggetti pubblici. Certo non è dipeso dalle Regioni.

È dunque prima di tutto il livello di governo centrale ad aver consapevolmente privilegiato una visione aziendale e patrimoniale della scuola pubblica<sup>19</sup>, snaturando, a mio avviso, la sua peculiarità costituzionale rispetto alle scuole private. Non a caso, proprio mentre si metteva in discussione l'unitarietà statalista dell'istruzione pubblica, queste ultime, sono state oggetto di una legge sulla parità scolastica a loro largamente favorevole, approvata con il consenso delle principali forze politiche dell'allora maggioranza governativa di centrosinistra e giudicata, addirittura, "timida" dai partiti di centrodestra rispetto alla "dovuta" valorizzazione dell'istruzione privata (legge 10 marzo 2000 n. 62). Tale legge si prefigge in modo cristallino di raggiungere "l'obiettivo prioritario della Repubblica", cioè quello di favorire "l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita" (art.1, primo comma, secondo periodo)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ult. sent. cit., punto 3. del considerato in diritto.

<sup>19</sup> Commentando recenti iniziative legislative, tutt'ora all'esame delle Camere, A. SANDULLI, cit., si chiede provocatoriamente se non si stia scivolando verso un "tertium genus" e cioè "una scuola pubblica ma privata".

<sup>20</sup> La legge n. 62 del 2000 è stata oggetto di una iniziativa referendaria popolare volta ad ottenere l'abrogazione di alcune disposizioni dell'art.1, allo scopo, sostanzialmente, di eliminare la possibilità concessa alle scuole private di avvalersi di personale docente volontario o reclutato a contratto nonché di impedire il rimborso delle spese sostenute dalle famiglie che intendano avvalersi dell'istruzione scolastica privata. La Corte costituzionale con la sentenza n.42 del 2003 ha però dichiarato l'inammissibilità del referendum (denominato dall'Ufficio centrale "Scuola privata: abrogazione di norme relative a contributi statali e di norme agevolatrici in materia di personale docente"), rilevando una "intima" contraddizione tra la perseguita esclusione delle scuole paritarie dal sistema nazionale di istruzione e il loro esserne "invece parte integrante alla stregua della disciplina più dettagliata che non è toccata dal quesito referendario"; non a caso il giudice costituzionale ha messo in evidenza come "il principio della esclusione dal sistema scolastico nazionale che si pretende di introdurre in via referendaria rende attiva una connotazione discriminatoria a carico della scuola privata, pur a fronte di una disciplina dettagliata

Cosa si cela dietro questa visione politico-istituzionale di meno grezzo – vorrei dire – dell’attuale politica dei “tagli” e della contrazione della spesa pubblica? Si nasconde, in realtà, la generale e, a mio avviso, consapevole ma irresponsabile esaltazione del principio – assurdo addirittura al rango costituzionale a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Legge Fondamentale – della c. d. sussidiarietà orizzontale per il quale, come è scritto, l’iniziativa dei privati nello svolgimento di attività di interesse generale (e sul fatto che l’istruzione sia materia di interesse generale nessuno dubita) deve essere favorita dagli enti politici, a partire dallo Stato. Considerare il sistema di istruzione pubblica completamente integrato in quello privato è dunque espressione di una volontà ancillare nei riguardi proprio del principio di sussidiarietà che, paradossalmente, mostra maggiori difficoltà ad affermarsi – come si è visto – nella sua versione verticale. Anzi, probabilmente, la cosiddetta sussidiarietà verticale è stata semplicemente il cavallo di Troia per veicolare in Costituzione l’ultimo comma dell’art. 118 Cost. che, da allora, sembra costituire un salvacondotto indispensabile per chi voglia intraprendere con qualche possibilità di successo (almeno elettorale) la “sacrosanta battaglia politica” di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica.

La descritta equiparazione sostanziale tra pubblico e privato nel sistema dell’istruzione è, a mio avviso, un abbraccio mortifero dal quale sciogliersi prima possibile e senza eccessivi imbarazzi, assumendo come irrinunciabile per la tenuta della nostra democrazia, secondo la magistrale lezione di Calamandrei, l’indiscusso primato dell’istruzione pubblica, prendendo sul serio – oserei affermare – la riforma costituzionale del 2001 nel suo verso “verticale” e così confermando il primato delle “scuole della Repubblica”. Primato fondato, prima di tutto, sulla semplice lettura degli articoli 33 e 34 della Costituzione e senza esasperare oltremisura il problema di ordine costituzionale rappresentato, più che non dal generoso finanziamento pubblico delle scuole private (la cui “tipologia” nel nostro Paese è ampiamente nota), dalla sua continuità nel tempo anche quando le risorse pubbliche scarseggiano o sono comunque largamente insufficienti per mantenere in piedi decorosamente il sistema scolastico pubblico. E, d’altro canto, senza mancare di sollecitare un’interpretazione decisamente restrittiva della cosiddetta sussidiarietà verticale quantomeno ove si tratti di istruzione e formazione.

Credo, pertanto, che sia inevitabile, per quanti si riconoscono pienamente nei principi costituzionali vigenti, a partire da quelli contenuti nella Prima Parte della Costituzione, considerare fondamentale – e nella contingenza anche urgente – la progressiva crescita culturale del nostro Paese, di cui può farsi istituzionalmente carico solo la Repubblica nel suo insieme, crescita senza la quale sarà difficile ottenere attese “ripartenze” in altri campi. L’elevazione materiale passa inevitabilmente da quella culturale e l’auspicato successo dei capaci e meritevoli, anche nella salvifica prospettiva della loro assunzione di responsabilità di incarichi pubblici, costituisce uno degli snodi ineludibili per promuovere l’eguaglianza sostanziale tra gli individui e tendere, in ogni caso, alla pacificazione sociale della comunità politica, che potrebbe risultare compromessa dall’“ingiusto” successo, non solo economico, di “personale politico” culturalmente imbarazzante e sempre più avvertito come ingiustificatamente arrogante oltre che frutto esclusivo del familismo spregiudicato dei “potenti”. Questo ci chiede la

---

che realizza un sostanziale regime di parità, donde la contraddittorietà del quesito”. Sempre la Corte notava, infine, la disomogeneità del quesito che ricomprendeva oggetti obiettivamente diversi, e cioè il funzionamento delle scuole private autorizzate ad avvalersi di “certo” personale docente ed il rimborso delle spese sostenute dalle famiglie che scelgono la scuola privata.

Costituzione democratica; questa è la strada sicura indicata oltre cinquant'anni fa da Calamandrei con l'appassionata difesa della scuola pubblica, da proseguire senza lasciarsi fiaccare o, peggio, intimidire dal canto fuorviante di sirene "meritocratiche, efficientiste" e in apparenza – ma solo in apparenza – impegnate a garantire una sorta di falso pluralismo scolastico. Si tratta, in realtà, di suoni ingannevoli, volti – lucidamente – a compromettere la vocazione generalista e la supremazia della scuola pubblica rispetto a quella privata e conseguentemente dannosi per preservare da inopportune spinte regressive lo spirito effettivamente pluralistico, dunque, laico che permea il tessuto democratico nazionale. E tuttavia, la ragione, che spesso appare sopita in questo tempo così incerto e preoccupante, tornerà ancora una volta a farsi spazio nel Paese – almeno questo è il mio auspicio – se proprio con e nella scuola "di tutti", pur tra le difficoltà politiche che oramai da troppo tempo smagliano vistosamente l'ordinamento e la società italiana, si saprà conservare vivo e fecondo il seme dell'armonioso e avanzato disegno costituzionale ereditato dai Padri costituenti. Anzi, la ragione potrà affermarsi solo se, malgrado le denunciate difficoltà, quel seme si sarà comunque coltivato e quindi fatto conoscere e apprezzare alle più giovani e – temo – inconsapevoli generazioni che non dobbiamo lasciare sprovviste sia degli ideali di uguaglianza e di tolleranza reciproca sia della grande speranza di un domani migliore per tutti.