

IL SISTEMA DI ISTRUZIONE IN ITALIA E LO SVILUPPO DELLA PERSONALITÀ DEL DISCENTE: UNA COMPLESSA INTERAZIONE TRA LIBERTÀ, DIRITTI, DOVERI E ONERI¹

O SISTEMA DE ENSINO NA ITÁLIA E O DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE DO ALUNO: UMA INTERAÇÃO COMPLEXA ENTRE LIBERDADE, DIREITOS, DEVERES E ENCARGOS

THE SCHOOL SYSTEM IN ITALY AND THE DEVELOPMENT OF THE STUDENT PERSONALITY: A COMPLEX INTERACTION AMONG FREEDOM, RIGHTS, DUTIES, AND RESPONSIBILITIES

*Fabrizio Fracchia*²

*Pasquale Pantalone*³

Riassunto

L'importanza riconosciuta alla scuola per il futuro di una nazione e per il suo sviluppo risulta indiscutibile; un'importanza forse perfino maggiore di una modifica dell'assetto istituzionale della Repubblica, atteso che la scolarizzazione costituisce un mezzo essenziale per garantire la piena cittadinanza, la consapevole gestione dei diritti e dei doveri e, su di un piano più generale, lo sviluppo di una società. Ciò è ancor più vero se si considera che la scuola, tra le forme di potere pubblico con cui l'individuo si rapporta, è forse quello più permeabile rispetto alla società e a suoi problemi, anche perché è il primo gruppo sociale che accoglie l'individuo all'uscita della famiglia e prima dell'ingresso nel mondo economico. In essa, anche i principi, gli istituti dell'ordinamento giuridico così come le tematiche comuni si deformano o diventano di più difficile applicazione: si pensi alla diversa luce che assume, in seno alla scuola, la questione del paternalismo, spesso rifiutato come atteggiamento dello Stato nella società e verso i singoli, ma entro certi limiti, soprattutto nei primi anni, necessario nella scuola, o, ancora, la difficoltà che incontrano gli insegnanti nell'affrontare i problemi di discriminazione e di eguaglianza con i bambini o nell'interpretare il principio dell'autorità.

Parole chiave: Scuola. Discente. Personalità. Eguaglianza.

Resumo

A importância dada à escola para o futuro de uma nação e seu desenvolvimento é indiscutível; importância ainda maior da mudança institucional da República, tendo em conta que a educação é um meio essencial para garantir a plena cidadania,

¹ Artigo recebido em: 02/06/2016. Aceito para publicação em: 05/06/2016.

² Fabrizio Fracchia è Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università L. Bocconi di Milano. *E-mail*: <fracchia@unibocconi.it>.

³ Pasquale Pantalone è Dottorando di ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano. *E-mail*: <pasquale.pantalone@unibocconi.it>.

Il contributo (che riprende alcuni temi sviluppati nel lavoro di F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008) è frutto di una riflessione comune. Tuttavia i parr. 1, 2 e 9 sono stati curati da Fabrizio Fracchia, mentre i parr. 3-8 da Pasquale Pantalone.

gestão consciente dos direitos e deveres e, em um nível mais geral, o desenvolvimento de uma sociedade. Isto é ainda mais verdadeiro quando se considera que a escola, entre as formas de poder público com o qual interagem os indivíduos, é talvez o mais permeável do que a sociedade e seus problemas, porque é o primeiro grupo social que acolhe o indivíduo fora família e antes de entrar no Mercado de trabalho. Nele, mesmo os princípios, as instituições do sistema legais, bem como temas comuns deformar ou tornar-se mais difícil de aplicar: basta pensar da luz diferente que assume, dentro da escola, a questão do paternalismo, muitas vezes rejeitado como uma atitude de status na sociedade e indivíduo, mas dentro de certos limites, especialmente nos primeiros anos, precisa na escola, ou, ainda, a dificuldade enfrentada pelos professores em lidar com questões de discriminação e de igualdade com as crianças ou interpretação princípio da autoridade.

Palavras-chave: Escola. Aluno. Personalidade. Igualdade.

Abstract

The importance given to schools for the future of a country is undeniable. It is also important when it comes to an institutional change of the Republic considering that education is an essential way to guarantee full citizenship, awareness of rights and duties and, more broadly, the development of a society. Such aspects are even clearer when it is considered that education, among the ways governments interact with citizens, is probably the most permeable one compared to the society and its problems, since it is the first social group that embraces an individual outside his/her family before starting a professional career. Within the school, principles, the legal institutions, as well as usual formation topics are hard to apply. When the issue of paternalism is discussed in the academic environment, it is usually rejected as a status within the society as well as a status for the individual. However, within certain limits, especially in the junior years, teachers have a hard time presenting discrimination and equality issues to children or even make them understand the principle of authority.

Keywords: School. Student. Personality. Equality.

Sommario. 1. *Premessa: la rilevanza dell'istruzione per il diritto pubblico.* 2. *Inquadramento storico e contesto attuale.* 3. *Il quadro delle competenze legislative in tema di istruzione: cenni.* 4. *Principi fondamentali della Costituzione e sistema di istruzione: la (necessaria) prospettiva del "dovere" accanto a quella del "diritto".* 5. *(segue). La dimensione di doverosità nelle specifiche disposizioni costituzionali sull'istruzione.* 6. *La prospettiva del "dovere" con riferimento alla domanda di istruzione.* 7. *La libertà di insegnamento: caratteri e limiti.* 8. *Offerta privata di istruzione e ragioni della (necessaria) presenza dell'offerta pubblica.* 9. *Osservazioni conclusive.* 10. *Riferimenti.*

Sumário: 1. *Introdução: a importância da educação para o direito público.* 2. *Enquadramento histórico e contexto atual.* 3. *O quadro da competência legislativa em matéria de educação.* 4. *Os princípios básicos da Constituição e do sistema de ensino: a (necessária) perspectiva do "dever" ao lado do "direito".* 5. *(Continua). A dimensão de diversidades nas disposições constitucionais específicas sobre "educação".* 6. *A perspectiva de "dever" com referência à demanda por educação.* 7. *A liberdade de ensino: caráter e limites.* 8. *Oferta de educação privada e razões para a (necessário) presença de oferta pública.* 9. *Observações finais.* 10. *Referências.*

Summary: 1. *Introduction: the importance of education for public law.* 2. *Historical reference and contemporary context.* 3. *Legislation competence regarding education.* 4. *Constitution and Education System basic principles: the (necessary) perspective of "duty" along with "right".* 5. *(Continues). The dimension of diversities within the constitution regarding "education".* 6. *The perspective of "duty" regarding the demand for education.* 7. *The freedom of teaching: nature and limits.* 8. *Private education offer and the reasons for the (necessary) offer of public education.* 9. *Final observations.* 10. *References.*

1 PREMESSA: LA RILEVANZA DELL'ISTRUZIONE PER IL DIRITTO PUBBLICO

L'indagine sul tema dell'istruzione dal punto di vista del diritto pubblico solleva una serie di rilevanti problematiche, prima fra tutte quella relativa alle libertà: di insegnamento, di apprendimento, di istituzione delle scuole. Oltre alle libertà, vengono in rilievo molte altre questioni giuridiche, quali: i rapporti tra autonomie territoriali e autonomie funzionali, i moduli organizzativi, il servizio pubblico, l'assetto delle relazioni tra diritto pubblico e diritto privato, il tema delle situazioni giuridiche soggettive, il rapporto funzione-servizi, la distribuzione delle competenze tra livello statale e regionale con un'attenzione particolare ai limiti derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il tema dell'istruzione ha, quindi, una dimensione giuridica, ma anche una significativa implicazione politica: esso, infatti, oltre a collocarsi tra le priorità dei programmi di ogni schieramento politico che si propone alla guida del Paese, può spesso esprimere opzioni ideologiche, rappresentando uno strumento di consenso, di assorbimento del dissenso, di formazione della classe dirigente, di elaborazione di cultura. Di qui l'instabilità che di solito caratterizza i provvedimenti normativi concernenti l'istruzione, la cui vigenza è molte volte determinata dalla durata della maggioranza politica di turno.

L'importanza riconosciuta alla scuola per il futuro di una nazione e per il suo sviluppo risulta indiscutibile; un'importanza forse perfino maggiore di una modifica dell'assetto istituzionale della Repubblica, atteso che la scolarizzazione costituisce un mezzo essenziale per garantire la piena cittadinanza, la consapevole gestione dei diritti e dei doveri e, su di un piano più generale, lo sviluppo di una società. Ciò è ancor più vero se si considera che la scuola, tra le forme di potere pubblico con cui l'individuo si rapporta, è forse quello più permeabile rispetto alla società e a suoi problemi, anche perché è il primo gruppo sociale che accoglie l'individuo all'uscita della famiglia e prima dell'ingresso nel mondo economico. In essa, anche i principi, gli istituti dell'ordinamento giuridico così come le tematiche comuni si deformano o diventano di più difficile applicazione: si pensi alla diversa luce che assume, in seno alla scuola, la questione del paternalismo, spesso rifiutato come atteggiamento dello Stato nella società e verso i singoli, ma entro certi limiti, soprattutto nei primi anni, necessario nella scuola, o, ancora, la difficoltà che incontrano gli insegnanti nell'affrontare i problemi di discriminazione e di eguaglianza con i bambini o nell'interpretare il principio dell'autorità.

2 INQUADRAMENTO STORICO E CONTESTO ATTUALE

Giova brevemente tratteggiare le linee di sviluppo del sistema scolastico italiano. Un passaggio essenziale dell'evoluzione della politica scolastica italiana è costituito dal r.d. 3725/1859 (cd. "legge Casati"). Esso distingueva tra istruzione superiore, istruzione secondaria (classica e tecnica) e istruzione primaria gratuita articolata in due gradi biennali. La legge citata conferiva importanti funzioni amministrative ai comuni in materia di scuole tecniche e di istruzione elementare.

Con l'avvento dell'età giolittiana prima e il periodo fascista poi, il sistema scolastico viene accentrato a livello statale. Il sistema delle competenze comunali inizialmente riconosciuto dalla legge Casati viene superato a favore di una scuola organizzata direttamente dallo Stato, riflesso della concezione dell'istruzione come fine della Nazione⁴.

Nel corso degli anni '20 viene realizzata la riforma Gentile⁵; tra le misure di maggior rilievo della riforma si segnalano: l'innalzamento sino a quattordici anni dell'obbligo scolastico; l'introduzione dell'esame di Stato; il rafforzamento della figura del capo di Istituto, scelto dal Ministro; la distinzione tra ginnasi e licei (destinati alla formazione delle *élites* e delle classi dirigenti) da un lato, e istituti normali e istituti magistrali dall'altro, cui si aggiunge la scuola complementare triennale priva di sbocchi verso gli studi superiori. Con la l. 899/1949 (cd. "riforma Bottai") viene istituita la scuola media unica di durata triennale.

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nel 1948 non segna una discontinuità rispetto al passato, prendendo atto del sistema che si era fino a quel momento formato (V. S. CASSESE, 1974, p. 3614 ss.). Il testo costituzionale, poi, non fa cenno al governo ed alla gestione della scuola, non preoccupandosi di valorizzare il ruolo degli enti territoriali in questa prospettiva.

Tra gli interventi di maggior rilievo successivi all'entrata in vigore della Costituzione (perlopiù effettuati nel corso degli anni '60) si possono ricordare: la trasformazione delle scuole tecniche in istituti professionali; la liberalizzazione dell'accesso all'università; il riordino degli esami di maturità; la cd. quinquennalizzazione degli istituti professionali; l'istituzione della scuola materna

⁴ Per un'ampia ricostruzione storica, relativa anche al periodo precedente, v. A. Sandulli, **Il sistema nazionale di istruzione**, Bologna, 41 ss. In generale v. G. Rossi, **La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordino dei pubblici poteri**, Roma, 1974.

⁵ La riforma è stata attuata con una serie di decreti legislativi emanati sulla base della l. 1601/1922.

statale. Vengono poi valorizzate le competenze attribuite agli organi periferici del ministero dell'Istruzione. Un cenno peculiare merita, altresì, la riforma degli organi collegiali e la stagione della partecipazione negli anni '70, che hanno in parte indebolito la "monoliticità" del sistema scolastico pubblico, in ragione dell'ingresso di nuovi interessi, esigenze e pressioni a livello di circolo, istituzione e distretto scolastico (M. GIGANTE, 1988, 16, 221).

Nel 1994 viene sistematizzata l'intera disciplina con l'emanazione del T.U. 297/1994 («T.U. delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»). Sul finire degli anni 90' occorre poi ricordare le modifiche mirate ad ampliare l'autonomia delle istituzioni scolastiche (conferendo contestualmente ad esse la personalità giuridica) e il tentativo della cd. "riforma Berlinguer" di innovare il delicato tema dell'offerta formativa. In particolare, tale riforma prevedeva un ciclo dell'infanzia, un ciclo primario della durata di sette anni e un ciclo secondario di cinque anni⁶.

Nel 2003 viene realizzata la cd. "riforma Moratti"⁷ che, allo scopo di affrontare le sfide della globalizzazione e di offrire pari opportunità a tutti, opera un generale "ripensamento" dell'architettura dei cicli. Più precisamente, si prevede una scuola dell'infanzia (non obbligatoria) della durata di tre anni, un primo ciclo che comprende la scuola primaria (cinque anni, articolata in un primo anno, raccordato con la scuola dell'infanzia, e in due periodi biennali), la scuola secondaria di primo grado (tre anni, articolati in un biennio più un'annualità) e un secondo ciclo, comprensivo del sistema dei licei e dell'istruzione e formazione professionale. La disciplina legislativa delinea inoltre i caratteri e gli obiettivi dei singoli cicli.

Alla riforma Moratti, progressivamente "smontata" dalla compagine governativa nel frattempo subentrata (2006-2008), succede la cd. "riforma Gelmini"⁸ che, con particolare riferimento al secondo ciclo di studi, ha operato una tripartizione in: licei, istituti tecnici e istituti professionali tutti articolati in due bienni e in un quinto anno⁹. La riforma riconosce, inoltre, alle scuole una maggiore autonomia consentendo loro di elaborare piani formativi adatti alle richieste dell'utenza, pur nel rispetto del percorso di studi previsto a livello nazionale.

⁶ V. l. 30/2000.

⁷ V. l. 53/2003 e successivi decreti legislativi: d.lgs. 76/2005; d.lgs. 77/2005; d.lgs. 226/2005; d.lgs. 227/2005.

⁸ V. l. 133/2008.

⁹ V. d.p.r. 89/2009.

Da un punto di vista generale, la molteplicità dei percorsi di riforma, che prendono avvio in momenti (e contesti politici) diversi e investono livelli (anche in ordine alle fonti intervenute) e segmenti differenti della scuola (cicli, organizzazione amministrativa, autonomia) è all'origine della "precarietà" della disciplina in esame, anche perché l'attuazione della normativa non sempre è avvenuta con prontezza e in modo adeguato, a tacere poi del cronico problema – accentuato con la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni – della scarsità dei fondi destinati a supportare la riforma.

3 IL QUADRO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE IN TEMA DI ISTRUZIONE: CENNI

L'art. 117, c. 2, lett. *n*), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «norme generali sull'istruzione», espressione peraltro impiegata anche dall'art. 33 Cost. Il c. 3 dell'art. 117 cit. aggiunge che la materia «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» è devoluta alla competenza legislativa concorrente, in base alla quale lo Stato detta i principi fondamentali, mentre le Regioni adottano la disciplina di dettaglio. Come si desume dallo stesso art. 117, c. 3 cit., è invece attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni la materia «istruzione e formazione professionale». Un ulteriore titolo di legittimazione ad intervenire nella materia in esame è contenuto nell'art. 117, c.2, lett. *m*), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale¹⁰.

La Costituzione italiana restituisce, quindi, un quadro piuttosto "frastagliato" non solo con riferimento alla incerta distinzione tra "norme generali" ex art. 117, c. 1, lett. *n*) e "principi fondamentali" della materia spettante ex art. 117, c. 3, Cost. alla competenza concorrente¹¹, ma anche – più in generale – riguardo all'esatta delimitazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di istruzione.

In merito al primo profilo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 2009¹², ha precisato che appartengono alla categoria delle "norme generali

¹⁰ V. Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279 in **Prev. e assist. pubbl. e privata**, 2005, 603.

¹¹ V. in argomento R. Morzenti Pellegrini, **Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica: analisi ricostruttiva e prospettive**, Milano, 2004, 84.

¹² **Foro it.**, 2009, I, 3285. V. anche Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279, cit.

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 ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando [...] 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 in possesso dei requisiti richiesti dalla legge». Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione spettante ex art. 117, c. 3, Cost. alla competenza concorrente «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'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»; tra i "settori" di competenza concorrente sono da annoverare, ad esempio, la programmazione scolastica regionale e il dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

4 PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE E SISTEMA DI ISTRUZIONE: LA (NECESSARIA) PROSPETTIVA DEL "DOVERE" ACCANTO A QUELLA DEL "DIRITTO"

L'istruzione viene generalmente invocata come un diritto¹³ il cui soddisfacimento è ritenuto decisivo per garantire il conseguimento dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.)¹⁴: più precisamente, essa viene spesso considerata come un diritto di accesso alla scuola a eguali opportunità (art. 3, c. 1, Cost.: eguaglianza formale) riconosciuto a tutti i membri della collettività, in vista del raggiungimento di una condizione di eguaglianza (art. 3, c. 2, Cost.: eguaglianza sostanziale). La stessa Costituzione precisa che esiste un livello o una dimensione dell'istruzione che è strettamente connessa al "diritto" e all'eguaglianza. Si tratta, in particolare, dell'art. 34 Cost., nella parte in cui stabilisce che «La scuola è aperta a tutti», così confermando l'esistenza di un diritto all'accesso all'istruzione. Inoltre, la

¹³ V. in particolare U. Pototschnig, **Istruzione (diritto alla)**, in **Enc. dir.**, XXIII, Milano, 1973, 96 ss.

¹⁴ Sul profilo relativo all'eguaglianza sostanziale, cfr. S. Cassese, **La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali**, cit., 3649 ss.

medesima disposizione aggiunge che: «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno *diritto* di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo *diritto* con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso». Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, più che di diritto "all'istruzione", si parla di diritto "allo studio"¹⁵, il quale mira all'eliminazione delle disuguaglianze economiche allo scopo di garantire allo studente la frequenza della scuola.

L'impostazione sin qui delineata è presente nella legislazione ordinaria, nonché nell'ordinamento europeo e quello internazionale¹⁶, anche se in questi contesti il termine "diritto" sembra assumere soprattutto una valenza descrittiva ed "evocativa"¹⁷.

Benché debba essere evidenziato l'essenziale ruolo giocato dalla prospettiva del "diritto" e dell'eguaglianza nell'epoca in cui l'istruzione era un privilegio per pochi, oggi l'inquadramento esclusivo dell'istruzione nei termini del "diritto" rischia di "offuscare" la dimensione di doverosità cui essa è intrinsecamente legata¹⁸. Si pensi, ad esempio, a quanto statuito dall'art. 30 Cost., secondo cui «E' *dovere* e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio»; si consideri, inoltre, che è un dovere per lo Stato organizzare un'offerta pubblica di istruzione, è un onere dello studente studiare ed è un dovere frequentare la scuola (il cd. "obbligo scolastico"), come è un dovere per le scuole paritarie rispettare alcuni standard. Per altro verso, l'accentuazione del nesso tra eguaglianza e sistema di istruzione rischia, poi, di sospingere pericolosamente il sistema verso l'impersonalità dell'insegnamento, l'accentramento del ruolo dello Stato (impegnato a rimuovere le cause di diseguaglianza, in un contesto in cui sfugge però l'importanza dell'impegno di chi aspira all'istruzione), la compressione di spazi di progettazione autonoma e di differenziazione dell'offerta di istruzione, in un momento in cui, viceversa, il nostro

¹⁵ U. Pototschnig, **Istruzione (diritto alla)**, cit., 97.

¹⁶ V. l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; il Preambolo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel quale gli Stati firmatari dichiarano di essere «determinati a promuovere lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione [...]»; l'art. 2 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; l'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; l'art. 28 della Convenzione dei Diritti del Bambino del 1989.

¹⁷ Cfr. M.D.A. Freeman. **The rights and Wrongs of Children**, 1986, 42. V. altresì A. Sandulli, voce **Istruzione**, in S. Cassese (diretto da), **Diz. dir. pubbl.**, IV, Milano, 3309.

¹⁸ Cfr. C. Marzuoli, **Istruzione: libertà e servizio pubblico**, in C. Marzuoli (a cura di), **Istruzione e servizio pubblico**, Bologna, 2003, 19 e G. Corso, **Principi costituzionali sull'istruzione**, *ibid.*, 38.

sistema sembra muoversi verso il riconoscimento dell'autonomia e della rilevanza delle scelte regionali.

Da un punto di vista metodologico, la ricerca del fondamento della dimensione di doverosità dell'istruzione – anche per la rilevanza del tema di indagine¹⁹ – dovrebbe primariamente avere ad oggetto l'analisi dei principi fondamentali della Costituzione, per poi passare all'esame delle singole disposizioni costituzionali che si occupano specificamente di "istruzione". Tale impostazione metodologica permette, peraltro, di delineare uno "statuto costituzionale" dell'istruzione.

Sebbene non sia espressamente richiamato, il fondamento del carattere (anche) doveroso del sistema di istruzione va in primo luogo rinvenuto nell'art. 2 Cost., che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il contenuto di tali doveri corrisponde all'esigenza di farsi carico dei bisogni delle generazioni presenti più svantaggiate e di quelle future, al fine di assicurare la sopravvivenza della comunità di appartenenza.

Dall'estensione dell'ambito di applicazione del concetto di sviluppo sostenibile può, quindi, rinvenirsi come base dell'istruzione un dovere inderogabile di solidarietà tra generazioni²⁰ posto a garanzia sia della "tenuta" complessiva del sistema, sia del suo sviluppo anche economico e sociale. Da ciò consegue che l'organizzazione dell'offerta di istruzione da parte della Repubblica – come espressione di tutta la collettività – costituisce una forma di adempimento del suddetto dovere di solidarietà, il cui fondamento è ricavabile non solo dall'art. 2 Cost., ma anche dall'art. 9 Cost., il quale dispone che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»²¹.

Al fine di evitare che l'istruzione si configuri esclusivamente quale strumento a favore della società, è necessario considerare che essa è anche e soprattutto un elemento che interessa direttamente il singolo, la sua crescita e il suo sviluppo. Non bisogna, infatti, dimenticare che, sulla base delle prescrizioni contenute negli artt. 2 e 3 Cost., l'adempimento dei doveri in materia di istruzione (a carico non solo dei poteri

¹⁹ V. par. 1.

²⁰ Il problema è stato nitidamente percepito nel dibattito americano: v. le opinioni di Mann e Madison riportate da K. Alexander-M.D. Alexander, *American Public School Law*, V ed., West/Thomson Learning, Belmont, CA, 2001, 24, 25. Sullo sviluppo sostenibile in generale, v. F. Fracchia, **Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana**, Napoli, 2010.

²¹ V. A. Mura, **Istruzione privata**, in **Enc. giur. Treccani**, XVIII, Roma, 1990.

pubblici, ma anche dei docenti e degli studenti)²² costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo “sviluppo della persona umana”²³. Proprio facendo perno su questo obiettivo finale si realizza la saldatura fra dimensione individuale e aspetto collettivo dell’istruzione: essa serve da un lato all’individuo per assicurarne lo sviluppo della personalità; dall’altro lato, è utile alla società in quanto, nella prospettiva della solidarietà, soltanto individui che abbiano percorso quello sviluppo possono garantirne la sopravvivenza e assicurare un futuro alle generazioni future, nonché l’ulteriore crescita economica e sociale. In altri termini, lo sviluppo – attraverso l’istruzione – della persona umana rappresenta al contempo “strumento” per lo sviluppo della società e oggetto della solidarietà intergenerazionale.

5 (SEGUE). LA DIMENSIONE DI DOVEROSITÀ NELLE SPECIFICHE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI SULL’”ISTRUZIONE”

Dopo aver esaminato i principi fondamentali della Costituzione che permeano l’istruzione di rilevanza giuridica, occorre analizzare le singole disposizioni specificamente dedicate al tema oggetto di indagine, ossia gli artt. 30, 33, 34 (sull’art. 117, v. par. 3), i quali stabiliscono e tipizzano alcune forme di adempimento del dovere di solidarietà, individuando i soggetti cui può essere imputato tale dovere di garantire un’istruzione.

L’art. 30 Cost. individua in capo ai genitori (qualora non sussistano casi di incapacità di questi ultimi) il dovere di istruire i figli (accanto a quello di mantenerli ed educarli). Siffatto dovere deve essere adempiuto già prima dell’inizio dell’età scolare, prosegue con un’intensità diversa durante la frequenza scolastica e continua anche dopo la sua conclusione. La caratteristica di questa forma di adempimento è che non sussistono sanzioni peculiari nel caso della sua mancata realizzazione, a condizione, però, che sia assolto l’obbligo di frequenza della scuola. L’art. 30 è, altresì, rilevante per definire ancor meglio i caratteri dell’istruzione, che si distingue da molti altri servizi pubblici, atteso che l’ordinamento intende garantire per essa non soltanto un’offerta pubblica; né si limita a prevedere come necessaria quella privata, ma

²² V. *infra*.

²³ L’importanza del tema è ben colta da A. Sandulli, **Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale, in L’attuazione del Titolo V della Costituzione**. Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi. Varenna, Villa Monastero, 16-18 settembre 2004, Milano, 301 ss.

impone pure il diritto e il dovere di insegnamento ai genitori, con ciò dimostrando l'esistenza di uno spazio non eliminabile dal potere pubblico. All'obiettivo del sistema di istruzione devono, pertanto, concorrere una componente privata (la famiglia) e una pubblica, espressione della collettività.

L'art. 33 Cost., con riferimento all'ambito extra familiare, fa cenno a una pluralità di funzioni e compiti doverosi, relativi a soggetti pubblici e privati: l'istituzione di scuole statali, l'emanazione a cura della Repubblica di norme e l'insegnamento libero. Si consideri che la disposizione esordisce disciplinando non già l'istruzione, bensì l'insegnamento («L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento»), con ciò valorizzando la stretta correlazione tra i due settori, nel senso che l'insegnamento è preordinato al conseguimento dell'istruzione.

L'art. 34 Cost. sancisce il carattere aperto dell'istruzione, i limiti della sua obbligatorietà e il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi. La previsione dell'istruzione obbligatoria per almeno otto anni conferma la matrice di doverosità posta in luce nel corso della nostra analisi, mentre il diritto dei capaci e meritevoli di accedere ai gradi più alti dell'istruzione segnala che gli insegnamenti debbono essere coordinati in modo da assicurare peculiari risultati.

6 LA PROSPETTIVA DEL “DOVERE” CON RIFERIMENTO ALLA DOMANDA DI ISTRUZIONE

La tesi che inquadra l'istruzione nei termini del dovere piuttosto che del diritto appare altresì più persuasiva con specifico riferimento alla posizione del discente. Infatti, il soddisfacimento del diritto di istruzione o all'istruzione, inteso come pretesa di poter fruire di prestazione garantite, non assicura il raggiungimento di quel risultato di sviluppo della persona umana che, come si è visto, rappresenta il referente essenziale dell'istruzione (artt. 2 e 3 Cost.). Per ottenere tale obiettivo è necessario che la doverosa offerta di insegnamenti sia accompagnata dalla capacità, dall'attitudine e dall'impegno dei discenti, tenendo conto che il dovere di studio può assumere gradazioni e intensità molto diversi in ragione del percorso formativo intrapreso, oltre al fatto che tale dovere, una volta assolto il cd. “obbligo scolastico”, recede rispetto alla libertà dello studente di “disegnare” il proprio profilo di personalità a seconda delle capacità e delle inclinazioni personali²⁴. In realtà, per meglio

²⁴ Si consideri che, una volta assolto l'obbligo di frequenza, non è naturalmente configurabile un obbligo coattivo di “sviluppare” la propria personalità (da questo punto di vista prevale la libertà ...

identificare la posizione soggettiva del discente sarebbe più opportuno parlare di “onere” di studio, piuttosto che di “dovere”, laddove per “onere” si intende il comportamento che un soggetto deve tenere per raggiungere un particolare fine pratico (in questo caso, lo sviluppo della propria personalità realizzato attraverso l’istruzione, a sua volta raggiungibile fruendo di un insieme coordinato di insegnamenti). Si tenga conto, inoltre, che, con il progredire dell’età, la rilevanza (anche giuridica) dell’onere di studio dell’alunno si rafforza progressivamente, mentre si attenua la “pretesa” verso un impegno per così dire sostitutivo in capo alle altre componenti della scuola (*in primis*, famiglie e insegnanti) e della relativa comunità. Il dovere di impegnarsi per raggiungere un obiettivo è “immanente” al sistema e sancito in modo espresso con riferimento al dovere di osservare l’obbligo scolastico²⁵.

Alla luce di quanto sopra, la complessità del tema dell’istruzione dal lato dello studente non può essere adeguatamente compresa se si considera la prospettiva statica e limitata che inquadra siffatta problematica unicamente nell’alveo del “diritto”. Al contrario, è necessario tener conto della pluralità delle situazioni giuridiche attive e passive complessivamente coinvolte (relative non solo agli studenti, ma anche ai docenti) che, pur tra loro differenti, si muovono all’interno di un binario comune finalizzato allo “sviluppo della persona”. In particolare, quanto alla posizione dello studente vengono in rilievo: l’aspirazione al successo scolastico, il dovere di impegnarsi per conseguirlo (onere), il diritto al successo a determinate condizioni, il diritto a determinate prestazioni (attinenti, ad esempio, a borse di studio, sussidi, ma anche contenuti organizzativi); quanto, invece, alla posizione del docente, essa si attegga ora a libertà (quanto a garanzie riconosciute dall’ordinamento), ora a dovere (solidarietà biunivoca). Di conseguenza, non appare corretto identificare l’istruzione con la prestazione (in ordine alla quale, al più, si potrebbe parlare di diritto), essendo invece essa un traguardo che richiede l’attivazione di chi fruisce della prestazione, attraverso una interazione con l’organizzazione e il docente.

La norma che attribuisce una rilevanza giuridica agli impegni bilaterali (di docenti e discenti) e che offre il vantaggio di “calibrare” la misura dell’impegno a seconda delle specificità del caso (evitando, al contempo, rigide standardizzazioni) è,

di non istruirsi), né di svilupparla “in un certo modo” (è, cioè, da scartare l’idea di una funzionalizzazione della libertà di istruzione di cui gode lo studente).

²⁵ Cfr. art. 1, c. 622, l. 296/2006, secondo cui: «L’istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età». A ciò si aggiunga che l’art. 1 della circolare ministeriale n. 101 del 2010 dispone «nell’attuale ordinamento l’obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni».

ancora una volta, l'art. 2 Cost. Tale disposizione, contrariamente all'art. 3, consente, infatti, di giustificare la rilevanza giuridica della progettualità del programma di istruzione, finalizzato non già al raggiungimento di un risultato connotato da astratto universalismo, ma al conseguimento di un grado di sviluppo tarato sulle esigenze della persona. La dimensione solidaristica si attaglia anche alle particolari caratteristiche dell'attività del docente, che si traduce in una prestazione personale non surrogabile, caratterizzata da aspetti di fiducia e generosità reciproci, nonché calibrata in ragione delle esigenze dello studente²⁶. Il tema della solidarietà investe poi la relazione tra soggetto istruito e società nel suo complesso con riferimento alla valorizzazione dei talenti, nel senso che il sistema scolastico dovrebbe assumere l'ulteriore ed essenziale compito di responsabilizzare gli individui in ordine alla ricaduta a favore di tutta la società che può avere la corretta "gestione" dei talenti. Da quanto sopra emerge dunque l'opportunità di immaginare l'istruzione come un progetto di crescita tendenzialmente individualizzato e non standardizzato, che faccia fruttare al meglio – almeno al di sopra di un livello minimo – le capacità di ciascuno.

7 LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO: CARATTERI E LIMITI

Nella prospettiva dello sviluppo della persona e della solidarietà tra generazioni, ciò che viene in rilievo è l'istruzione come risultato, mentre rimane più sfocato il tema della libertà di insegnamento o quello della libertà di istituire scuole.

Quanto alla libertà di insegnamento, essa è connaturata alla personalità della prestazione del docente, espressione della libertà di coscienza, che esclude gioco forza, oltre certi limiti, la presenza di vincoli che impongano specifici comportamenti di solidarietà, ancorché si tratti di un soggetto che è "espressione" del (o legato al) potere pubblico.

Dalla lettura dell'art. 33 Cost. sembrerebbe che l'insegnamento si riferisca esclusivamente ad arte e scienza, con la conseguenza che i percorsi solidarietà non relativi a questi due ambiti non sarebbero insegnamento. Questa impostazione non è tuttavia convincente se si considera che anche le nozioni più elementari sono scientifiche ed artistiche, sicché non risulta corretto ridurre la tutela unicamente all'attività svolta nelle sedi in cui arte e scienza possono essere insegnate, ossia

²⁶ In dottrina si è chiarito che l'insegnamento è un'attività personale del docente e non già una funzione pubblica: v., *ex multis*, U. Pototschnig, **Insegnamento, istruzione, scuola**, in **Giur. cost.**, VI, 1961, 381.

nell'Università e nelle sedi di istruzione superiore²⁷. Parrebbe, altresì, da respingere la tesi che, individuando una stretta correlazione tra libertà di insegnamento e scuola, esclude la sussistenza della libertà al di fuori di quest'ultima²⁸. Ciò in quanto l'istruzione non è prodotta soltanto nella scuola: l'art. 30 Cost, come visto, individua in capo a determinati soggetti (i genitori), estranei all'offerta formativa organizzata dalla scuola, un dovere di istruzione a cui si correla necessariamente la libertà di insegnamento. Da quanto sopra, sembra dunque preferibile sostenere che la libertà di insegnamento, solidaristicamente finalizzata all'istruzione (e, quindi, allo sviluppo della persona), debba essere tutelata a prescindere dal fatto che essa costituisca un dovere tipizzato dall'ordinamento, ovvero una forma spontanea o pattuita di adempimento del dovere di solidarietà.

La libertà di insegnamento è rivolta in prima battuta allo sviluppo della personalità del discente e non già, in via diretta, alla protezione del docente o allo sviluppo della società²⁹. Siffatta libertà tutela l'individuo nei confronti di ogni forma di ingerenza pubblica o privata.

Ciò nondimeno esistono taluni vincoli all'attività di insegnamento dovuti alla collocazione di questa nell'ambito di un'organizzazione finalizzata a produrre istruzione. La questione attiene, in particolare, alla presenza di un programma in parte eterodeterminato il cui rispetto non pregiudica la libertà di insegnamento, bensì la indirizza su di un "binario" lungo il quale essa si esplica, senza incidere sulle modalità concrete e sull'apporto personale del docente. La predefinitività dei caratteri dell'offerta di istruzione attraverso i programmi si rende, in particolare, imprescindibile da parte del potere pubblico, in quanto con essi si esplicita alla collettività il percorso di sviluppo della personalità che si intende perseguire. Il rispetto del programma costituisce, quindi, una condizione essenziale per tutelare i discenti, i quali si iscrivono alla scuola confidando su un percorso specifico e su una relativa "promessa".

Alla luce di quanto detto, è possibile individuare la sussistenza di un limite "implicito" alla libertà di insegnamento, consistente nell'esigenza di considerare

²⁷ V. Crisafulli, **Autonomia e libertà nella scuola**, in *Riv.giur.scuola*, 1965, 26.

²⁸ La tesi in questione è stata sostenuta, in particolare, da U. Pototschnig, **Insegnamento (libertà di)**, cit., 725.

²⁹ Sulla libertà di insegnamento come libertà da garantire al docente nell'interesse degli alunni, v. U. Pototschnig, **Insegnamento (libertà di)**, cit., 730.

adeguatamente le convinzioni e la personalità degli alunni³⁰; esso trova un fondamento sia nell'art. 2 Cost. (laddove protegge i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità), sia nella legislazione ordinaria³¹. Più in generale, la natura funzionale dell'insegnamento esige il rispetto della dignità dello studente, pena la compressione della sua personalità³². Tale limite ha un'intensità variabile a seconda del tipo di insegnamento, di scuola, di età dell'alunno e così via. Si tenga conto, poi, che ai limiti intrinseci all'attività di insegnamento vanno accostati quelli che incontrano la libertà di espressione degli studenti³³.

La libertà di insegnamento può trovare limiti più stringenti nell'ambito delle cd. scuole di tendenza gestite da soggetti privati³⁴. Va preliminarmente osservato che in siffatte scuole il rispetto della "tendenza" viene fatto oggetto di preciso impegno contrattuale. Pur tuttavia, la libertà di insegnamento non sembra tollerare compressioni, indipendentemente dal contesto in cui venga ad essere sviluppata; ad essa possono soltanto "prevalere" le esigenze della scuola fondate sulla necessità di rispettare la personalità dei discenti (e non già di preservare le ragioni dell'organizzazione della scuola medesima), i quali – assieme ai genitori – hanno scelto una certa scuola sulla base dell'offerta di istruzione che essa ha promesso di garantire³⁵. Pertanto, un'incisione sul rapporto di impiego che lega l'insegnante alla scuola (si pensi, ad esempio, al recesso del contratto di lavoro) risulta legittima unicamente ove sia originata dall'esigenza di tutelare la pretesa degli utenti finali a fruire di un certo percorso di sviluppo della propria personalità; una simile conclusione può essere estesa anche alla scuola pubblica (la cui presenza — v. par.

³⁰ Cfr. A. Mattioni, **Insegnamento (libertà di)**, in **Dig. disc. pubbl.**, VII, Torino, 1993, 424, 427.

³¹ V. art. 2, d.lgs. 297/1994, secondo cui l'azione di promozione diretta alla piena formazione della personalità degli studenti «è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni». V. anche l'art. 147 del Codice civile che dispone che: «Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli».

³² Si pensi alla diffusione in maniera acritica di ideologie e di opinioni parziali, alla propaganda politica e all'indottrinamento.

³³ Tale questione è stata colta nel sistema americano: v., ad es., *Bethel School District v. Fraser*, 478 U.S. 675 (1986), ove la Corte Suprema ha precisato che gli studenti non possono usare un linguaggio offensivo e volgare in un pubblico discorso.

³⁴ Sul punto, v. A. Sandulli, **Il sistema nazionale di istruzione**, cit., 291. Per la tesi della prevalenza della libertà del docente, v. U. Pototschnig, **Insegnamento, istruzione, scuola**, cit., 385. **Contra** V. Crisafulli, **La scuola nella Costituzione**, in **Studi in onore di G.M. De Francesco**, II, Milano, 1957, 279 ss. In giurisprudenza, cfr. Corte cost. 195/1972.

³⁵ V. Corte cost. 14 dicembre 1972, n. 195, in **Foro it.**, 1973, I, 6 (cd. caso Cordero; il prof. Cordero era stato privato della cattedra di Diritto processuale penale presso l'Università Cattolica Sacro Cuore di Milano a seguito del venir meno del nulla osta previsto dal concordato lateranense) e Corte europea dei diritti dell'uomo, caso Lombardi-Vallauri v. Italy, ricorso 39128/05 del 20 ottobre 2009, quest'ultimo, peraltro, deciso sulla base di regole e principi procedurali.

seguinte — soddisfa l'esigenza degli individui di fruire di una istruzione non di tendenza) nell'ambito della quale un comportamento di tendenza di alcuni docenti ben potrebbe configurare una giusta causa di licenziamento dei medesimi a tutela — si badi bene — degli alunni e delle loro famiglie³⁶. Tale vicenda non sembra altro che confermare ancora una volta il limite intrinseco della libertà di insegnamento legato al rispetto della personalità del discente, il quale si atteggia diversamente a seconda del contesto, pubblico o privato, in cui si esplica l'attività di insegnamento.

8 OFFERTA PRIVATA DI ISTRUZIONE E RAGIONI DELLA (NECESSARIA) PRESENZA DELL'OFFERTA PUBBLICA

L'art. 9 Cost. dispone che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura [...]». Parimenti, l'art. 33, c. 3, Cost. stabilisce che: «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato». La lettura delle disposizioni costituzionali richiamate consente di escludere la presenza di un monopolio statale nell'ambito dell'offerta di istruzione.

Infatti, la libertà di insegnamento garantita dalla Costituzione si estende fino a ricomprendere la libertà di istituire scuole private, al fine di fornire un certo risultato in termini di istruzione. Di qui la specialità del significato dell'istruzione, che si caratterizza per il fatto di essere l'unico servizio (oggettivamente) pubblico in ordine al quale è la Costituzione ad imporre una pluralità di gestori, pubblici e privati.

Resta tuttavia da interrogarsi circa le ragioni della necessaria presenza di un'offerta pubblica di istruzione organizzata extra familiare, che sono da individuarsi essenzialmente nella particolare autonomia di cui gode la scuola pubblica rispetto a qualsiasi condizionamento politico e ideologico³⁷. Un'indipendenza che non si ritrova, invece, nella cd. scuola di tendenza gestita da soggetti privati, in cui è per definizione presente un orientamento ideologico³⁸.

Pertanto, emerge un carattere peculiare dell'offerta pubblica di istruzione, ossia la sua neutralità. In concreto, risulta però assai arduo ipotizzare un'offerta neutra di istruzione, in quanto essa si scontra con la necessaria libertà di

³⁶ Cfr. A. Mattioni, **Scuola privata e pubblica**, in **Dig. disc. pubbl.**, VIII, Torino, 1997, 642 ss.; C.P. Guarini, **Insegnamento (libertà di)**, in S. Cassese (diretto da), **Diz. dir. pubbl.**, IV, Milano, 2006, 3155.

³⁷ V. art. 117 Cost. che, nel richiamare la materia istruzione, fa «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche».

³⁸ Si consideri però che la “tendenza” è poco significativa nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale.

insegnamento del docente il cui unico limite è il rispetto della personalità dell'alunno e non anche quello di garantire una (impossibile) neutralità: la standardizzazione dell'insegnamento è, infatti, incompatibile col proprio modo di essere nell'incontro con "l'altro". Ciò nondimeno, all'insegnante della scuola pubblica può richiedersi (pur nella consapevolezza che si tratta di un limite difficilmente individuabile e sanzionabile) che, a fronte di questioni morali e ideologiche opinabili, privilegi il criterio della sospensione del giudizio (o, quanto meno, chiarisca il carattere personale di alcuni giudizi), rinviando all'assunzione di responsabilità da parte dell'alunno³⁹.

Ulteriori caratteri dell'offerta pubblica di istruzione sono da rinvenire nel fatto che, almeno astrattamente, il piano di studio non riflette una tendenza peculiare, né il personale docente è scelto in base all'adesione di uno specifico programma culturale. Ciò che, invece, accade nell'ambito delle scuole soggettivamente private, in cui la "tendenza" assume rilevanza giuridica nel complesso rapporto tra docenti, scuola e alunni-famiglie.

Dunque, la presenza – valutata come necessaria dall'ordinamento – delle scuole pubbliche si giustifica non per assicurare la neutralità degli insegnamenti, bensì per garantire un'offerta di istruzione non di tendenza, sul presupposto dell'autonomia di cui gode la stessa scuola pubblica.

Viene ora da chiedersi quali motivi spingono alla necessaria presenza di un'istruzione pubblica accanto a quella offerta dai privati. La risposta più plausibile a tale quesito parrebbe essere, ancora una volta, quella di garantire un "luogo" di istruzione non di tendenza, al fine di tutelare la libertà delle persone di poter svolgere un periodo di crescita e di solidarietà in un contesto non connotato dalla presenza di una "tendenza" giuridicamente rilevante.

9 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Ci si può legittimamente domandare, al termine di questa indagine, per quale ragione, a livello sia nazionale sia sovranazionale, la prospettiva qui esposta (l'istruzione nell'ottica della doverosità) molto difficilmente affiori sul piano della giurisprudenza, così amministrativa come costituzionale.

³⁹ Di pluralismo e imparzialità all'interno della scuola pubblica parla ad esempio L. Zannotti, **La libertà di insegnare nella scuola che cambia**, in C. Marzuoli (a cura di), **Istruzione e servizio pubblico**, cit., 261 ss.

Le spiegazioni sono molteplici, ovviamente non potendosi trascurare anche quella che liquida come errata la tesi proposta.

Intanto, di solito le Corti fanno ovviamente applicazione delle specifiche norme che trattano di istruzione (spesso costruite in termini di pretese), laddove il paradigma sopra tratteggiato considera i principi generali che permeano l'intero ordinamento giuridico, forse maggiormente utili a costruire un filtro teorico piuttosto che a definire un quadro giuridico specifico al cui interno collocare controversie.

In secondo luogo, la tradizione e la vocazione (testimoniata anche dalla loro denominazione) delle Corti è comunque quella di valorizzare i diritti, senza contare che, in ragione dei meccanismi processuali, è molto più semplice, per gli individui, azionare appunto i diritti piuttosto che domandare l'adempimento dei doveri.

In terzo luogo, la tesi qui esposta valorizza anche una situazione, quella dell'onere del discente, che difficilmente affiora sul piano delle dispute giudiziarie.

Invero, il tema del dovere (che ha quale oggetto finale il rispetto della personalità del discente) poteva abbastanza naturalmente emergere in occasione delle dispute relative al conflitto tra libertà del docente e libertà della scuola di tendenza, viceversa risolte nell'ambito di un rapporto bipolare che lega appunto siffatte due situazioni, senza considerare esplicitamente l'essenziale posizione del "terminale" finale dell'educazione e, cioè, il discente e la sua famiglia.

In qualche misura, anche se in maniera non così evidente, la prospettiva rileva viceversa nelle controversie in cui il diritto all'istruzione non può trasformarsi in pretesa individuale a mutare un contesto culturale o a interferire con esso, posto che la posizione del discente e della famiglia non può essere disgiunta del dovere di rispettare il contesto in cui si inserisce il percorso di solidarietà che viene svolto nella scuola e, comunque, non può prescindere dalla considerazione del rapporto con gli altri (compresa la società di cui il sistema educativo è espressione e che è il precipitato di vicende storiche, sciali e culturali che non possono essere eliminate con un tratto di penna). Si intende qui far riferimento al delicatissimo tema del crocifisso in aula⁴⁰: la formula del diritto (all'educazione come contenitore in cui inserire la pretesa all'eliminazione del crocifisso) è incapiente a fronte della varietà di valenze culturali che vengono in evidenza nel caso in esame.

⁴⁰ La questione è stata decisa dalla sentenza Grande Camera CEDU, 18 marzo 2011, Lautsi e a. contro Italia.

In ogni caso, quale riflessione finale, si può dire che il “diritto” è uno strumento molto più forte del dovere quando si tratta di abbattere barriere e superare le evidenti discriminazioni. Soltanto in una società matura, là dove già i diritti sono già acquisiti, risulta più semplice e fisiologico volgersi ai doveri, sicché la circostanza che si continui a ragionare di istruzione in termini di diritti è sicuramente un indice non rassicurante.

Anche in questi contesti, tuttavia, pur a voler accettare di abbandonare il paradigma dei doveri, potrebbe risultare un utile esercizio lo sforzo di individuare il ruolo giocato dai vari soggetti coinvolti nell’esperienza dell’istruzione (società, poteri pubblici, insegnanti, famiglie e alunni), onde definire, ad esempio, a chi spetti l’essenziale responsabilità di trasmettere valori (a tal fine occorrerà guardare anche oltre le mura scolastiche, considerando internet, facebook e la televisione), chi si fa carico dell’esigenza di proteggere la personalità dei discenti, entro quali limiti questa esigenza è davvero rispettata e quali sono le finalità perseguite dal sistema di istruzione.

Probabilmente si scoprirà che l’istruzione ha un *hard core*, costituito dall’esigenza di sviluppare la personalità dell’individuo, cui si accostano valenze differenti e storicamente variabili, quali, ad esempio l’esigenza di fornire strumenti per contribuire allo sviluppo della società (l’istruzione, così, si configura pure come bene pubblico o comune, piuttosto che come esclusivamente bene privato)⁴¹, o, ancora, l’urgenza di formare cittadini europei.

10 RIFERIMENTI

A. Sandulli, Il sistema nazionale di istruzione, Bologna, 41 ss. In generale v. G. Rossi, **La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordino dei pubblici poteri**, Roma, 1974.

V. S. Cassese, La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali, in **Giur. cost.**, 1974, 3614 ss.

M. Gigante, **L’amministrazione della scuola**, Padova, 1988, 16, 221.

Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279 in **Prev. e assist. pubbl. e privata**, 2005, 603.

R. Morzenti Pellegrini, **Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica**: analisi ricostruttiva e prospettive, Milano, 2004, 84.

U. Pototschnig, Istruzione (diritto alla), in **Enc. dir.**, XXIII, Milano, 1973, 96 ss.

S. Cassese, **La scuola**: ideali costituenti e norme costituzionali, cit., 3649 ss.

⁴¹ Tali valenze, si noti, non sono necessarie: ad esempio, ove i talenti acquisiti con l’istruzione vengano liberamente spesi all’estero (ma non mancano vincoli a svolgere la propria attività in patria, come accade nella disciplina ungherese), magari come esito di una educazione molto internazionale, diventa meno evidente il carattere di bene comune.

- M.D.A. Freeman, *The rights and Wrongs of Children*, 1986, 42. V. altresì A. Sandulli, voce Istruzione, in S. Cassese (diretto da), **Diz. dir. pubbl.**, IV, Milano, 3309.
- Marzuoli, Istruzione: libertà e servizio pubblico, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, 19 e G. Corso, **Principi costituzionali sull'istruzione**, *ibid.*, 38.
- Alexander, *American Public School Law*, V ed., West/Thomson Learning, Belmont, CA, 2001, 24, 25. Sullo sviluppo sostenibile in generale, v. F. Fracchia, **Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana**, Napoli, 2010.
- Mura, Istruzione privata, in **Enc. giur. Treccani**, XVIII, Roma, 1990.
- Sandulli, Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale, in L'attuazione del Titolo V della Costituzione. **Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi. Varenna**, Villa Monastero, 16-18 settembre 2004, Milano, 301 ss.
- U. Pototschnig, Insegnamento, istruzione, scuola, in **Giur. cost.**, VI, 1961, 381.
- Crisafulli, Autonomia e libertà nella scuola, in **Riv.giur.scuola**, 1965, 26.
- La tesi in questione è stata sostenuta, in particolare, da U. Pototschnig, **Insegnamento (libertà di)**, cit., 725.
- A. Mattioni, Insegnamento (libertà di), in **Dig. disc. pubbl.**, VII, Torino, 1993, 424, 427
- Crisafulli, La scuola nella Costituzione, in **Studi in onore di G.M. De Francesco**, II, Milano, 1957.
- A. Mattioni, Scuola privata e pubblica, in **Dig. disc. pubbl.**, VIII, Torino, 1997, 642 ss.; C.P. Guarini, **Insegnamento (libertà di)**, in S. Cassese (diretto da), **Diz. dir. pubbl.**, IV, Milano, 2006, 3155.
- L. Zannotti, La libertà di insegnare nella scuola che cambia, in C. Marzuoli (a cura di), **Istruzione e servizio pubblico**, cit., 261 ss.