

### ***Focus: Costituzione e istruzione pubblica***

In materia di diritto all'istruzione, la Costituzione italiana afferma che:

- l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento (art. 33, c. 1);
- la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali di ogni ordine e grado (c. 2);
- enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (c. 3);
- le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (c. 4);
- la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il 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 (art. 34).

L'istruzione è l'unico bene rispetto al quale è stabilito per Costituzione non soltanto il godimento a tutti i cittadini, ma anche la modalità di erogazione. Ciò non avviene per tutti gli altri diritti sociali. In materia di diritto alla salute, per esempio, nulla è detto sul soggetto erogatore delle cure; la scelta è rimessa alla decisione politica, nonostante l'art. 32 riconosca tale diritto come fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività. Ragionando in termini puramente ipotetici, potremmo immaginare un modello, perfettamente costituzionale, nel quale non esistano ospedali pubblici, ma solo cliniche private, fatta salva la garanzia di finanziamenti pubblici per assicurare le prestazioni sanitarie agli indigenti. Per quanto - precisiamo - politicamente inopportuna, questa ipotesi è astrattamente figurabile.

L'articolo 33 impone invece alla Repubblica di istituire scuole statali di ogni ordine e grado, ponendo l'obbligo allo Stato di accogliere tutta la popolazione di età scolare, senza che una parte di essa debba frequentare scuole private non per libera scelta ma per carenza di strutture pubbliche. L'istruzione ha caratteristiche peculiari e uniche che giustificano questa differenza di disciplina. Proseguendo nell'esempio del diritto alla salute, il costituente guardava a una situazione in cui non sembravano particolarmente rilevanti le opinioni politiche, religiose e filosofiche del soggetto erogatore. Essenziale era la qualità del trattamento erogato e la sua conformità ai protocolli vigenti, indipendentemente da ogni altra considerazione. Il quadro, tuttavia, oggi è radicalmente cambiato, a causa della sempre maggiore importanza rivestita dalla ricerca genetica e da questioni come eutanasia, aborto, testamento biologico.

Il principio di libertà di insegnamento resta un discrimine ineliminabile fra il diritto all'istruzione e gli altri diritti sociali. Ciò in forza della presenza, in ambito scolastico e universitario, di una pluralità di punti di vista che il costituente ritenne necessario valorizzare. Tale diritto è da intendersi non solo in riferimento alla trasmissione di conoscenze, ma anche relativamente alla formazione umana e civile dello studente. L'istruzione non deve solo impartire competenze acquisite e

codificate, ma è chiamata a promuovere il progresso della ricerca, offrendo gli strumenti metodologici necessari ad affrontare, con consapevolezza critica, problematiche sempre nuove.

Il costituente ha ritenuto di garantire, contemporaneamente, il diritto all'istruzione e la libertà di insegnamento, attraverso il carattere pubblico del servizio. Si è configurato, dunque, un modello di istruzione fondato sulla scuola pubblica, aperto ai diversi orientamenti culturali, filosofici, politici e religiosi. Tale opzione è stata preferita a un modello di "pluralismo esterno", nell'ambito del quale la molteplicità dei punti di vista si sarebbe potuta garantire soltanto attraverso la libertà di istituire scuole con orientamenti culturali differenti (scuola ebraica, valdese, cattolica, liberale, marxista, feng shui...). Per evitare di aumentare il conflitto tra i diversi orientamenti culturali e di avvantaggiare le tradizioni più consolidate, si è optato per l'adesione esplicita a un modello di "pluralismo interno", realizzato attraverso la difesa della scuola pubblica.

La libertà della scienza e dell'arte è garantita sia di per sé (art. 33 c. 1), sia per il tramite dell'insegnamento. La Costituzione nega, in questo modo, la possibilità di un'arte o una scienza ufficiali, affrancando l'una e l'altra da orientamenti univoci o imposti dall'autorità. L'autonomia delle "istituzioni di alta cultura, università e accademie" (art. 33 c. 4) è strettamente connessa alla libertà di insegnamento. Tale autonomia non è fine a se stessa, ma è strumento e garanzia, allo stesso tempo, di promozione della cultura. La libertà dell'arte, della scienza e del loro insegnamento non può essere in alcun modo compressa dall'autonomia riconosciuta per legge a scuole e università.

Il costituente ha inteso garantire, in merito all'organizzazione del servizio scolastico e universitario, sia la massima espansione "orizzontale" - potrebbe dirsi così - del pluralismo, sia quella "verticale", nel senso dell'accessibilità a tutti i cittadini dell'istruzione e dei diritti a essa collegati. Infatti, la Carta costituzionale prevede, da un lato, pubblicità, gratuità (almeno dell'istruzione obbligatoria) e sostegno ai soggetti economicamente svantaggiati, mediante prestazioni positive dello Stato ("borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze"); dal lato opposto, la Costituzione prevede libertà d'insegnamento, innanzitutto nella scuola pubblica, diritto dei privati a istituire scuole e a impartire un insegnamento caratterizzato dal punto di vista culturale o confessionale, purché "senza oneri per lo Stato", nonché autonomia delle università (nel rispetto dei limiti fissati per legge).

Come emerge da un celebre discorso di Calamandrei del 1950, questo insieme di disposizioni esprime la precisa volontà di realizzare la "funzione democratica" dell'istituzione scolastica, intesa fra l'altro a premiare ciascuno secondo i propri meriti ("i capaci e i meritevoli"), perché "a questo deve servire la democrazia, permettere a ogni uomo degno di avere la sua parte di sole e di dignità" (ivi). Durante il dibattito costituente fu espressamente affermato che "l'organizzazione della scuola pubblica è una delle precipue funzioni dello Stato", essendo diretta a "utilizzare a vantaggio della società forze che resterebbero latenti e perdute", così attuandosi una "vera ed integrale democrazia" (Relazione al Progetto di Costituzione, p. 7, dove peraltro si nega il rischio di un "monopolio statale" derivante dalla previsione di

“norme generali sull’istruzione”). Per tale ragione venne confermato l’impegno della Repubblica a “rendere effettivo” il diritto all’istruzione (nel Progetto della Costituzione, era detto “assicura”), nonostante risultassero evidenti i “grandi stanziamenti” necessari per farvi fronte (ivi). Quest’ultima considerazione ha posto alla dottrina, e le pone tuttora, il problema della qualificazione delle disposizioni costituzionali sul diritto all’istruzione come norme “programmatiche” o “precettive”. Nel primo caso il legislatore ordinario sarebbe chiamato a darvi attuazione con gradualità, tenendo conto delle risorse economiche in concreto disponibili. Nel secondo, il legislatore sarebbe obbligato a darvi immediata e piena applicazione. Nonostante alcuni in letteratura ritengano tale questione superata, resta un interrogativo circa la possibilità del soggetto titolare del diritto - ovvero “i capaci e i meritevoli” privi di mezzi economici adeguati, ma potenzialmente anche altri - di far valere la mancata attuazione legislativa del dettato costituzionale di fronte a un giudice, che possa ordinare all’apparato pubblico l’erogazione della “prestazione positiva” omessa.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto al legislatore ordinario discrezionalità nelle scelte relative all’attuazione ed alla promozione del diritto allo studio, così come lo ha fatto per altri diritti “a prestazione positiva” (ad esempio, il lavoro). Ciò in considerazione delle “condizioni di bilancio”, dell’“indirizzo di politica generale” e degli “altri oneri concomitanti”. Al contempo, però, la Corte si è riservata la facoltà di dichiarare tali scelte illegittime, ove fosse possibile riscontrare una “non ragionevole” limitazione del diritto, tenuto conto appunto del complesso dei fattori (economici, sociali ecc.) in gioco. Tale soluzione consente al titolare del diritto di far valere il mancato riconoscimento del sostegno economico in via giudiziaria, ma solo in via indiretta. Non è possibile, cioè, richiedere direttamente l’erogazione del sussidio, ma si può sollecitare il giudice a rivolgere alla Corte una questione di legittimità costituzionale relativamente alla legge ordinaria alla base di tale mancato riconoscimento.

Secondo la dottrina e secondo la giurisprudenza della stessa Corte, tali limitazioni valgono soltanto per le componenti della norma relative al sostegno economico. In questo senso, i principi di pubblicità, gratuità e libertà dell’insegnamento, così come il divieto di istituzione di scuole private gravanti sul bilancio dello Stato, devono essere considerati un preciso vincolo per il legislatore. L’inosservanza dell’obbligo di garantire la presenza di scuole statali “di ogni ordine e grado” (università comprese) determina, senz’altro, una condizione di illegittimità costituzionale (Corte Cost., ad es. sent. 7/1967).

[Questo art. è a cura di Giulia Marzia Locati e Giorgio Sobrino. I contenuti sono stati preparati e presentati sotto i portici di piazza Vittorio in occasione della iniziativa *Ricerca in strada* organizzata dai precari della ricerca nel mese di novembre 2008]