



FRANCESCO GASPARI*

IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE DALLA RIFORMA GENTILE ALLA "COSTITUZIONE SCOLASTICA", OVVERO DEL "SABOTAGGIO DELLA COSTITUZIONE"***

Abstract [It]: Fin dalla sua entrata in vigore nel 1948, la Costituzione repubblicana aveva come obiettivo quello di introdurre e attuare un ordinamento democratico, anche con riguardo all'istruzione, ancorché – secondo alcuni studiosi – la Carta, per molti aspetti, si ponesse in linea di continuità con la riforma Gentile del 1923. Lo scritto ha l'obiettivo di dimostrare che le disposizioni della c.d. "Costituzione scolastica" siano state "sabotate", muovendo dalla prospettiva (e dal linguaggio) di uno dei più autorevoli membri dell'Assemblea Costituente: Piero Calamandrei. L'indagine si focalizza, in particolare, su tre aspetti che sembrano confermare il menzionato assunto: in primo luogo, la c.d. alternanza scuola-lavoro (oggi PCTO); in secondo luogo, la nuova scuola di Stato e le nuove manifestazioni di totalitarismo nell'insegnamento; in terzo luogo, la configurazione del diritto all'istruzione come diritto sociale condizionato alle esigenze di bilancio.

Abstract [En]: Since its entry into force in 1948, the republican Constitution aimed at introducing and implementing a democratic legal order, also with regards to education, although – according to some scholars – the Charter, for many aspects, was in line with the "riforma Gentile" of 1923. The paper aims at showing that the provisions of the s.c. School Constitution ("Costituzione scolastica") have been "sabotaged," starting from the perspective (and from the language) of one of the most eminent members of the Constituent Assembly: Piero Calamandrei. In particular, the work focuses on three aspects that seem to confirm our hypothesis: firstly, the dual training systems, learning and working (the s.c. "alternanza scuola-lavoro", now "PCTO"); secondly, the new State school and the new manifestations of totalitarianism in the teaching field; thirdly, the configuration of the right to education as a social right conditioned to budgetary needs.

Parole chiave: Costituzione scolastica, Istruzione, Riforma Gentile, Alternanza scuola-lavoro (PCTO), Nuova scuola di Stato, Diritti sociali finanziariamente condizionati..

Keywords: School Constitution, Education, Riforma Gentile, Dual training systems, New State school, Social rights conditioned to budgetary needs.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La "Costituzione scolastica" sabotata? – 3. L'alternanza scuola-lavoro e i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento. – 4. La libertà di insegnamento e la nozione costituzionale di istruzione. – 5. Segue. I limiti alla libertà di

* Professore associato di Diritto amministrativo – Università G. Marconi di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce il testo della relazione, rivista e aggiornata, presentata il 1 dicembre 2023 al Convegno internazionale di studi sul tema Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello "Stato di Cultura", organizzato dall'Università degli studi di Salerno. Lo scritto è destinato agli Atti del Convegno, di prossima pubblicazione.

insegnamento e la compromissione della personalità del minore nella nuova scuola di Stato. – 6. Il diritto all'istruzione come diritto sociale finanziariamente condizionato. Rilievi critici. – 7. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

Vi sono dei campi d'indagine scientifica nei quali più discipline (o meglio, settori scientifici) sono in larga misura inestricabilmente connesse, al punto che talvolta risulta essere complesso – e forse anche inutile – cercare una precisa delimitazione dei “confini” tra le diverse scienze. Ciò accade spesso in ordine ai diritti sociali e ai servizi pubblici, nei quali si annoverano, in primis, istruzione e sanità.

Sul piano metodologico, dunque, il sistema d'istruzione si fonda su norme giuridiche (di diritto amministrativo e di diritto costituzionale, in particolare) e su una dimensione meta-giuridica. Ciò emerge chiaramente nel pensiero giuridico di alcuni Maestri del diritto (non solo amministrativo) che si sono occupati del tema qui in esame. In particolare, secondo Umberto Pototschnig, lo studio del diritto non si limita ad un esame delle norme giuridiche, ma acquista una dimensione sociale ed appare orientato dall'aderenza, ed al perseguimento, di specifici valori, primi fra tutti quelli stabiliti dalla Costituzione. Come osservato da autorevoli studiosi, in Pototschnig «la riflessione di diritto amministrativo è sempre strumentale rispetto ad un obiettivo concreto collocato nella dimensione sociale; è, cioè, un apporto per uno svolgimento ulteriore, che non può essere relegato nell'ambito del mero fenomeno giuridico, perché preme verso un mutamento più incisivo»¹.

Sul piano squisitamente giuridico, secondo alcuni autori, le norme e gli istituti della *scuola* riguardano primariamente il diritto amministrativo, essendo la Costituzione depositaria di “principi informativi” in materia². Secondo altri, invece, l'approccio da seguire è quello che pone le questioni costituzionali in materia di istruzione al centro delle problematiche analizzate. Tale metodo è seguito, tra gli altri, dal Pototschnig, che sottolinea come il punto di partenza nell'analisi dell'istruzione debba essere costituito dagli articoli 33 e 34 Cost.³. Anche Sabino Cassese mette in evidenza come l'esame dei problemi riguardanti il settore della scuola non possa ridursi alla considerazione di questioni soltanto amministrative⁴.

Più di recente, un approccio analogo è seguito da Fabrizio Fracchia⁵, secondo il quale «la dimensione giuridica dell'istruzione deve essere principalmente ricercata attraverso l'analisi

¹ Così E. CASSETTA, *Il sistema di diritto amministrativo in Umberto Pototschnig*, relazione tenuta presso l'Università di Pavia il 4 maggio 2001, in occasione del Convegno “*La riflessione giuridica di Umberto Pototschnig*”. Le relazioni svolte in questo convegno da P. Aimo, V. Onida, E. Casetta, G. Pastori, L. Mazzaroli, D. Sorace, G. Morbidelli, A. Travi, sono pubblicate in *Amministrare*, 2001 (anno XXXI), n. 3.

² V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 58.

³ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, 665 ss.

⁴ S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, n. 6/1974, 3614 ss., spec. 3616.

⁵ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*, il quale pone al centro della sua indagine in materia di istruzione e formazione gli articoli 2, 3, 30, 33, 34, 117 e 118 della Costituzione.

dei principi fondamentali della Costituzione», al punto che tale A. delinea uno «statuto costituzionale» dell'istruzione⁶.

In tale scenario, il giurista è chiamato a prendere posizione e non può disinteressarsi dei fenomeni che sono centrali per la vita di una società e per la storia di un Paese. Egli non può assumere atteggiamenti di indifferenza, magari accampando il carattere settoriale del relativo quadro normativo⁷. Questo vale in modo particolare per la scuola, per una serie di ragioni. Innanzi tutto, il dato valoriale che l'istruzione implica, nel senso che, trattandosi di valori, il tono del dibattito si alza e si allarga inevitabilmente. In secondo luogo, e sul piano più strettamente giuridico, il sistema di istruzione rappresenta una sorta di banco di prova per esaminare molti istituti centrali sul piano del diritto, come le libertà i rapporti tra autonomie territoriali e autonomie funzionali, i moduli organizzativi, il servizio pubblico, le situazioni giuridiche soggettive, l'assetto delle relazioni tra diritto pubblico e diritto privato e, più recentemente, il condizionamento derivante dalla disciplina eurounitaria⁸.

Nelle pagine che seguono, muovendo da tale approccio metodologico d'indagine, si svolgeranno alcune considerazioni sul “diritto” all'istruzione ad un secolo dalla riforma Gentile.

In particolare, l'obiettivo del lavoro consiste nel mettere in evidenza come la Costituzione e i valori su cui essa poggia con riferimento all'istruzione sia stata “tradita” (“sabotata”). Al fine di dimostrare tale tesi, il lavoro – dopo aver chiarito (nel paragrafo seguente) che cosa s'intenda per “sabotaggio” della Costituzione – approfondisce tre aspetti: la c.d. alternanza scuola-lavoro; la nuova scuola di Stato; la configurazione del diritto all'istruzione come diritto sociale condizionato.

2. La “Costituzione scolastica” sabotata?

L'interrogativo posto nel presente paragrafo trae spunto dal noto intervento di Piero Calamandrei del 4 marzo 1947, quando in Assemblea Costituente inizia la discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Con riguardo all'art. 34, il Calamandrei avvertiva che le disposizioni contenute nella Costituzione (il riferimento era alla salute ed all'istruzione) dovessero essere “vere”, anche nell'uso delle forme grammaticali, altrimenti si sarebbe attuata una «forma di sabotaggio della nostra Costituzione»⁹.

⁶ F. FRACCHIA, “Costituzione scolastica”: bilancio e letture prospettive, in *Dir. cost.*, n. 3/2021, 47 ss., spec. par. 2.

⁷ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 6.

⁸ Per approfondimenti sul punto si veda F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 6-7.

⁹ Secondo il CALAMANDREI, «[...] Ora quando io leggo nel progetto un articolo come l'articolo 23 che dice in un suo capoverso: “La Repubblica assicura (dico assicura: verbo assicurare, tempo presente) alla famiglia le condizioni economiche necessarie alla sua formazione, alla sua difesa ed al suo sviluppo con speciale riguardo alle famiglie numerose”; quando leggo all'articolo 26 che “la Repubblica tutela la salute, promuove l'igiene e garantisce le cure gratuite agli indigenti”; quando nell'articolo 28 leggo che “la Repubblica assicura l'esercizio del diritto dell'istruzione con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze, da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate”; quando io leggo questi articoli e penso che in Italia in questo momento, e chi sa per quanti anni ancora, negli ospedali — parlo degli ospedali di Firenze — gli ammalati nelle cliniche operatorie muoiono perché mancano i

La soluzione individuata dal Calamandrei – volta ad evitare il discredito delle leggi e la distruzione nei cittadini del senso della legalità (come avvenuto in precedenza, nel regime fascista) – consisteva nel collocare le disposizioni che riguardavano i diritti menzionati (tra cui l'istruzione) «in un preambolo, con una dichiarazione esplicita del loro carattere non attuale, ma preparatore del futuro; in modo che anche l'uomo semplice che leggerà, avverta che non si tratta di concessione di diritti attuali, che si tratta di propositi, di programmi e che bisogna tutti duramente lavorare per riuscire a far sì che questi programmi si trasformino in realtà».

Come noto, la nostra Costituzione non è corredata di un Preambolo che affermi il carattere programmatico o preparatorio di tali disposizioni. Anzi, oggi gli artt. 33 e 34, nonché l'art. 9 formano quella che è stata definita come la “*Costituzione culturale*”¹⁰ o come la “*Costituzione scolastica*” dell'ordinamento repubblicano¹¹.

La locuzione “Costituzione scolastica” annovera – oltre a quelle menzionate – altre disposizioni della Costituzione, come l'art. 30, comma 1 (in materia di istruzione genitoriale), l'art. 117, commi 2 e 3 (in tema di autonomia scolastica e di competenza Stato-Regioni)¹², nonché altre più generali e trasversali, quali quelle di cui agli articoli da 1 a 4¹³.

Ora, volendo fare un bilancio dell'istruzione e della legislazione scolastica ad un secolo dalla riforma Gentile e a settantacinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione,

mezzi per riscaldare le sale, e gli operati, guariti dal chirurgo, muoiono di polmonite; quando io penso che in Italia oggi, e chi sa per quanti anni ancora, le Università sono sull'orlo della chiusura per mancanza dei mezzi necessari per pagare gli insegnanti, quando io penso tutto questo e penso insieme che fra due o tre mesi entrerà in vigore questa Costituzione in cui l'uomo del popolo leggerà che la Repubblica garantisce la felicità alle famiglie, che la Repubblica garantisce salute ed istruzione gratuita a tutti, e questo non è vero, e noi sappiamo che questo non potrà essere vero per molte decine di anni — allora io penso che scrivere articoli con questa forma grammaticale possa costituire, senza che noi lo vogliamo, senza che noi ce ne accorgiamo, una forma di sabotaggio della nostra Costituzione!». Più di recente, un approccio analogo è seguito da Norberto BOBBIO (*Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984), quando scrive a proposito delle promesse mancate della democrazia (vale a dire, lo scarto tra ideali democratici e “democrazia reale”) e, ancor più di recente, da Anna Maria POGGI (*L'istruzione nello Stato costituzionale*, 1 dicembre 2023, intervento al Convegno internazionale di studi svolto sul tema *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello “Stato di Cultura”*, organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, 30 novembre-2 dicembre 2023) che si sofferma sulle discrepanze tra pretese di istruzione e quanto la Costituzione promette.

¹⁰ Così A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 308 ss.

¹¹ Su tali aspetti si veda B. CARAVITA, *sub Artt. 33 e 34*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 224 ss.; V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, Jovene, 2014, 21 ss. Sulla Costituzione scolastica si veda anche M. BENVENUTI, *sub Art. 34 Cost.*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018, 228 ss.; A. POGGI, *sub Art. 34 Cost.*, in A. CELOTTO - R. BIFULCO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 704 ss.; Q. CAMERLENGO, *sub Art. 34 Cost.*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 341 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano, 1961, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 2008, 391 ss., spec. 450; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 26-27; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss.; ID., *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, n. 6/2010, 4350 ss.; ID. (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; M. TROISI, *La costituzione scolastica*, Bari, Cacucci, 2008.

¹² Sul rapporto Stato-Regioni in materia di istruzione si veda L. BUSCEMA, *Le declinazioni assiologiche nella materia dell'istruzione tra uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, istanze autonomistiche ed identità culturali regionali*, in *Diritti regionali*, 2, 2023, 671 ss.; G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss.

¹³ Si veda M. SALAZAR, voce *Scuola (ordinamento scolastico)*, in *Nss. Dig. it., Appendice*, Torino, Utet, 1980, 1082 ss., il quale include anche l'art. 29 della Carta tra i principi costituzionali dell'ordinamento scolastico (ivi, 1083).

possiamo dire che – muovendo dai moniti del Calamandrei – la Costituzione (scolastica) è stata sabotata?

Per rispondere a tale (impegnativo) interrogativo – a cui possiamo dedicare un esame solo parziale in questa sede – dobbiamo focalizzarci su alcuni aspetti, che riteniamo dirimenti.

Preliminarmente, si deve rilevare come il secolo che ci separa dalla riforma Gentile (1923-2023) può essere suddiviso (almeno) in tre fasi: la riforma del 1923, la Costituzione repubblicana del 1948 e le politiche multilivello (specialmente comunitarie/eurounitarie) successive in materia di istruzione e formazione.

La prima fase prende avvio nel 1923, quando il Ministro Giovanni Gentile vara la riforma della scuola¹⁴, la quale ancora oggi ben può essere considerata la più grande riforma della scuola di cui abbia beneficiato l'Italia¹⁵, nonostante i limiti della stessa¹⁶. La circostanza che tale riforma fu concepita da un liberale (il Gentile) che formalmente aderì – il 31 maggio 1923 – al partito fascista¹⁷ e fu storicamente resa possibile dal decisionismo mussoliniano¹⁸ non consente, tuttavia, di identificarla con il regime fascista in quanto tale¹⁹; tant'è che le strutture essenziali della riforma sono sopravvissute anche dopo il fascismo, con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 e fino ai nostri giorni.

¹⁴ R.d. 6 maggio 1923, n. 1054, *Relativo all'ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali*. Sulla riforma del 1923 si veda G. GENTILE, *La riforma della scuola in Italia*, 1932, rist. a cura di H. A. CAVALLERA, Firenze, Le Lettere, 1989, *passim*; ID., *La riforma dell'educazione: discorsi ai maestri di Trieste*, Bari, Laterza, 1920; D. LUPI (a cura di), *La riforma Gentile e la nuova anima della scuola in Italia*, Milano, Mondadori, 1924; A. MURA, *La scuola della Repubblica*, I, *Aspetti storico-costituzionali*, Roma, CSR, 1979; G. SPADAFORA (a cura di), *Giovanni Gentile. La pedagogia. La scuola*, Roma, Armando, 1997.

¹⁵ Per una diversa impostazione si veda A. SANDULLI, *Scuola e università tra concorrenza ed uguaglianza sociale*, in AA. VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, 443 ss.; ID., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003, 9-10.

¹⁶ Per un approfondimento in merito, sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, spec. Capitolo III.

¹⁷ G. GENTILE, *Adesione al partito fascista*, in ID., *La riforma della scuola in Italia*, cit., 94-95. Sulla duplice valenza (classica e autoritaria) della concezione liberale che ha caratterizzato il sistema costituzionale e amministrativo italiano si veda V. OTTAVIANO, *Cittadino e amministrazione nella concezione liberale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, 481 ss.

¹⁸ G. GENTILE, *La politica scolastica del regime*, 1929, in ID., *La riforma della scuola in Italia*, cit., 341 ss.

¹⁹ Molti autori ritengono invece che, dato il carattere totalitario del regime fascista, anche la scuola (e la sua riforma) subì siffatto carattere: si veda, tra gli altri, F. SISINNI, *La scuola media. Dalla legge Casati ad oggi*, Roma, Armando, 1969, 65. Su tale aspetto e sulla scuola di Stato che s'identifica con la scuola di partito (con riferimento al fascismo) si veda P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, 1950, ora in ID., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1996, 283 ss., spec. 288-289. Si veda, inoltre, U. SPIRITO, *La riforma della scuola*, Firenze, Sansoni, 1956; T. CODIGNOLA, *Problemi della scuola*, Quaderni della F.I.A.P., novembre 1964, ora in ID., *Per una scuola di libertà. Scritti di politica educativa (1947-1981)*, Firenze, La Nuova Italia, 1987, 48 ss., spec. 49; L. BORGHI, *Relazione tenuta al Convegno "Processo alla scuola"*, svoltosi il 26 febbraio 1956 presso il Teatro Eliseo in Roma, e pubblicata in A. BATTAGLIA (a cura di), *Dibattito sulla scuola*, Bari, Laterza, 1956, 185 ss., spec. 218 ss.; nonché, più di recente, G. TURI, *Lo Stato educatore. Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2002; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 169-170.

La riforma Gentile si pone in linea di continuità con la legge Casati (r.d. 13 novembre 1859, n. 3725)²⁰, a cui il Gentile apertamente guardava «con reverenza e gratitudine»²¹. Il più significativo profilo critico della riforma del 1923 risulta essere quello riguardante la chiusura di ogni possibilità di accesso universitario per i migliori studenti delle scuole tecniche, considerato giustamente come «sciagurato carattere di classe»²². Un sistema scolastico, quello gentiliano, che, come rimarcava Antonio Gramsci nei Quaderni dal carcere del 1932, tende(va) a perpetuare, anziché a ridurre, le differenze sociali²³.

Il carattere classista della scuola nell'ideologia gentiliana è stato “ereditato” dall'ideologia liberale precedente ed emerge in molte opere del medesimo A. precedenti alla riforma del 1923²⁴. Già nel 1905 Giovanni Gentile puntava sulla *qualità*, anziché sulla *quantità*, affermazione che torna in questi ultimi lustri con una certa insistenza (la c.d. alternanza scuola-lavoro ne è una espressione). Come rilevava il Gentile, «La società nostra è zeppa di legisti e medici a spasso, con tanto di laurea incorniciata e appesa nel più onorevole luogo di casa. Essi hanno compiuto pessimamente gli studi universitari, come male hanno fatto i secondari, lamentando il sovraccarico ogni giorno con ogni maestro, pretendendo sessioni straordinarie di esami ogni anno, strepitando contro il greco sempre. Vorremmo riformare la scuola in servizio di costoro? A che pro? Costoro non sono nati agli studi; anzi *fruges consumere!* Sono numero; e non hanno diritto di fare i medici e gli avvocati. Stato guasto sarà quello che agevolerà ad essi la via dell'esercizio delle professioni liberali, che, per quanto professioni, presuppongono cultura scientifica»²⁵. Lo stesso A. aggiungeva «Alla folla che guasta la scuola classica lo Stato deve assegnare non mezzi di dare comunque la scalata alle università, ma scuole tecniche e commerciali svariate, le quali [...] non devono dare adito alle università mai»²⁶.

Successivamente, Egli ribadisce il suo pensiero. Nel 1908 Gentile osservava che gli studi medi superiori dovessero essere «studi di pochi, dei migliori, *tòn arìston*; perché preparano agli studi disinteressati, scientifici; i quali non possono spettare se non a quei pochi, cui l'ingegno destina di fatto, o il censo e l'affetto delle famiglie pretendono destinare, al culto dei più alti ideali umani»²⁷. Si deve rilevare che tale posizione – secondo cui la scuola non

²⁰ Cfr., in merito, F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 7 ss. e 15 ss.; G. CIVES, *La scuola elementare e popolare*, in ID. (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, La Nuova Italia, 1990, 59; A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, il Mulino, 2019, 39; T. CODIGNOLA, *Problemi della scuola*, cit., 49-50, che osserva che «[l]a Riforma Gentile rese organico ciò che era già «in nuce» fin dalla legge Casati». Da ultimo, sul punto si è soffermato F. LANCHESTER, Intervento al Convegno “L'Università da riformare: dall'Università d'élite all'Università di massa”, svoltosi l'8 settembre 2023 presso l'Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

²¹ G. GENTILE, *Parole di programma*, 1922, in ID., *La riforma della scuola in Italia*, cit., 9 ss., spec. 10.

²² Cfr. ancora C. PREVE, *L'assassino è il maggiordomo: la riforma Berlinguer*, Parte 4, consultabile alla pagina web <http://www.kelebekler.com/occ/berlinguer1.htm>. Sulla riforma Gentile e sui relativi profili critici si veda F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 59 ss.; A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., 51 ss.

²³ A. GRAMSCI, *Lettere dal carcere*, Torino, Einaudi, 1975.

²⁴ Tra cui si veda G. GENTILE, *Scuola unica e liceo moderno*, 1909, ora in ID., *La nuova scuola media*, 1925, rist. a cura di H. A. CAVALLERA, Firenze, Le Lettere, 1988, 109 ss.

²⁵ G. GENTILE, *La riforma della scuola media*, 1905, in ID., *La nuova scuola media*, cit., 84 ss., spec. 86.

²⁶ G. GENTILE, *La riforma della scuola media*, cit., 88.

²⁷ G. GENTILE, *Scuola e filosofia*, Palermo, Sandron, 1908, 100.

doveva essere aperta a chiunque – era condivisa anche da altri autorevoli studiosi, come Benedetto Croce²⁸, nonché dalla cultura idealista del periodo.

La Costituzione del '48 rappresenta il più alto momento di riconoscimento dei “diritti” relativi all’istruzione. Nella prospettiva costituzionale, l’istruzione «non rimane semplicemente l’effetto intellettuale dell’attività di insegnamento né mero trasferimento di informazioni nozionistiche, ma assurge a diritto ad ampia tutela, in quanto costituisce presupposto per l’esercizio dei diritti fondamentali»²⁹.

L’istruzione costituisce, dunque, un “diritto presupposto”³⁰, finalizzato all’accesso e alla soddisfazione di primari diritti (politici e di libertà) e interessi costituzionalmente tutelati³¹, primo fra tutti il *diritto* ad un lavoro che permetta di ottenere un reddito tale da vivere una vita dignitosa (artt. 4 e 36 Cost.)³².

²⁸ Come riportano A. SANTONI RUGIU - S. SANTAMAITA, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 81.

²⁹ Così S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza COVID-19*, 6 maggio 2020, 8.

³⁰ In argomento, sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale*, cit., 85 ss.

³¹ Cfr. N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, 1996, in ID., *Teoria Generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, 458 ss., spec. 465, secondo cui «il riconoscimento di alcuni diritti sociali fondamentali [è] il presupposto o la preconditione di un effettivo esercizio dei diritti di libertà». Anche P. CALAMANDREI nell’ottobre del 1945 (*L'avvenire dei diritti di libertà*, ora in ID., *Opere Giuridiche*, III, Napoli, Morano, 1968, 183 ss.) ebbe modo di rilevare come anche i diritti sociali siano diritti di libertà, poiché «costituiscono la premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche» (ivi, 200). Dello stesso A. si veda anche ID., *Contro il privilegio dell'istruzione*, 1946, ora in ID., *Costituzione e leggi di Antigone*, cit., 269 ss.; ID., *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 283 ss. In senso analogo, si veda, più di recente, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 23 ss. Cfr., inoltre, V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione*, cit., 24-25, il quale richiama anche le posizioni espresse in seno all’Assemblea Costituente, da A. Moro e da C. Marchesi. Una qualificazione analoga ricorre anche con riguardo ad altre previsioni costituzionali, come la libertà di circolazione *ex art.* 16 Cost., configurata come “libertà presupposta”. Si veda, in merito, A. ZITO, *La politica pubblica delle infrastrutture di trasporto: presupposti e condizioni per una gestione efficace*, in G. COLOMBINI - M. D'ORSOGNA - L. GIANI - A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità, finanziamenti*, I, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 61 ss., spec. 61, che menziona espressamente anche la mobilità scolastica e universitaria. Un ragionamento simile è seguito da altra dottrina (G. CERRINA FERONI - G. MORBIDELLI, *La sicurezza. Un valore superprimario*, in *Perc. cost.*, n. 1/2008, 31 ss.) con riguardo al diritto alla sicurezza, qualificato come valore superprimario, non suscettibile di bilanciamento secondo i canoni tradizionali, e inteso come strumento per accrescere le libertà (qui il riferimento è al conflitto – non configurabile in concreto secondo gli Autori – tra libertà di circolazione, a seguito degli attentati terroristici di matrice islamica dell’11 settembre 2001, e sicurezza). Anche il diritto di accesso a Internet è inteso come «strumentale all’esercizio di altri diritti e libertà costituzionali» (tra cui, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto al pieno sviluppo della persona umana e all’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, la libertà di impresa): T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2020, 465 ss., spec. par. 3. In senso analogo, si veda Commissione europea, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, COM (2020) 624 final, 30 settembre 2020, punto 1. Si veda, altresì, F. POLITI, *Diritti sociali, equilibrio di bilancio e sentenze di incostituzionalità ad effetti temporalmente limitati nella recente giurisprudenza costituzionale*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, III, Napoli, ESI, 2019, 1309 ss., spec. 1319, secondo il quale «[l]’affermazione dei diritti sociali, consentendo all’individuo di affrancarsi dal bisogno, rende effettivo il godimento delle libertà e, dunque, permette la piena e libera formazione della personalità». Più in generale, con riferimento ai diritti sociali, si veda N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., 462-465, che rileva la tendenza, nelle costituzioni del dopoguerra, alla *universalizzazione* dei diritti sociali (quale è il diritto all’istruzione), ma anche ad una loro *specificazione* (non solo diritti dell’uomo, ma anche diritti del bambino, delle donne, del malato, ecc.) e richiama la dichiarazione delle quattro libertà proclamate dal Presidente degli Stati Uniti Roosevelt il 6 gennaio 1941, tra cui la *libertà dal bisogno*, in ordine alla quale Egli ritiene necessario un intervento dello Stato.

³² L’art. 4, comma 1, stabilisce che «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Il primo comma dell’art. 36 prevede che «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa». Su tali profili, si veda la lucida ricostruzione di M. FIORAVANTI, *La corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2016, che configura la comunità nazionale non come una mera *societas*, unita solo dalla comune titolarità di una serie di

La Costituzione supera molte criticità legate al modello gentiliano, ma conserva le strutture essenziali della riforma del '23 e anche l'intento di fondo del Gentile, consistente nel riordinare l'istruzione secondaria in una Scuola tipicamente classica, una scuola capace di rendere «l'uomo conscio dell'essere suo»³³. Tale obiettivo, secondo l'idealismo gentiliano, poteva essere dato solo dalla cultura umanistica³⁴, soprattutto dai ginnasi-licei³⁵.

Ancorché la scuola nella fase precostituente – e secondo alcuni autori anche nella fase costituente³⁶ (e fino alla riforma della scuola media del 1962³⁷) – avesse un indubbio carattere classista, non si può negare che «la riforma Gentile [...] per la prima volta impresse al sistema scolastico italiano un'impostazione di profonda serietà». Tale serietà «ebbe come riscontro il fatto che alla riforma Gentile risalgono, o sono immediatamente conseguenti, i Testi Unici fondamentali della nostra organizzazione scolastica»³⁸.

Tale riforma, oltre ad aver reso possibile un periodo di (relativa) stabilità al sistema dell'istruzione³⁹, ha concepito un modello di istruzione – il liceo classico – ad oggi insuperato, che pone(va) al centro la formazione (intesa come *formatio*) dell'uomo in senso

diritti, ma come una vera e propria “universitas”, ovvero come un'unità di scopo, «che si proietta nel futuro operando per l'attuazione della Costituzione, con lo scopo ultimo di affermare i valori posti alla base della decisione costituente, che coincidono poi con i principi generali di giustizia, ad iniziare dal diritto di sviluppare liberamente la propria personalità, nel contesto di un accesso possibile ai beni primari della vita individuale e associata, come l'istruzione, il lavoro e la salute, che renda possibile lo svolgimento di una vita libera e dignitosa». Sul lavoro come fondamento della Repubblica democratica e sul rapporto tra il lavoro e lo sviluppo della personalità si veda, tra gli altri, A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., 70 ss. Sul rapporto tra istruzione e lavoro e sulla necessità di aprire una discussione seria in merito si è recentemente soffermata G. CERRINA FERONI, *Autonomia dell'università o autonomia degli universitari? La libertà di ricerca come diritto e come dovere*, 2 dicembre 2023, intervento al Convegno internazionale di studi sul tema *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello “Stato di Cultura”*, organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, 30 novembre-2 dicembre 2023.

³³ F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 59 ss.

³⁴ F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 61-62.

³⁵ In un suo noto saggio (*L'insegnamento della filosofia ne' licei*, Milano, Palermo, R. Sandron, 1900), Giovanni GENTILE esprime un concetto che Egli stesso definisce come “cardinale” dello scritto medesimo: «da filosofia è la mente stessa nel più intimo possesso di sé». Tale concetto viene poi ripreso nella corrispondenza epistolare (del 20 dicembre 1899) di Gentile con il suo maestro a Pisa Donato Jaja, in un passaggio della quale si legge come, con tale concetto, il Gentile intenda «dimostrare perché la mente non possa fare a meno della filosofia». In particolare, Egli afferma: «ho cercato di provare che la mente in tanto è mente in quanto riflessione, coscienza; e che la coscienza di sé della mente è appunto la filosofia». La corrispondenza in questione è riportata in G. CALANDRA, *Gentile e il fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1987, 71. Sulla “filosofia” come «vertice del sapere» in Gentile si veda T. VALENTINI, *«Il mio cattolicesimo»: il problema teologico nell'attualismo di Giovanni Gentile*, in ID., *Filosofia e cristianesimo nell'Italia del Novecento*, Roma, Drengo, 2012.

³⁶ Cfr., in merito, A. MURA - S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali. Art. 29-34*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro it., 1976, 210 ss., spec. 253-254, i quali si spingono a ritenere che nell'art. 34 Cost. «si manifesta nella sua pienezza la concezione aristocratica della scuola propria dei costituenti», i quali conferirono alla disposizione in esame «un valore spiccatamente programmatico». In termini analoghi, si veda F. CORTESE, *La Costituzione scolastica*, cit., 67, il quale osserva come l'articolato approvato dall'Assemblea Costituente (artt. 33 e 34) abbia determinato una «situazione di stasi che per molti anni si è determinata [...] e che si è tradotta, di fatto, in una tacita riconferma [...] dell'impianto gentiliano della scuola italiana e, con esso, di un modello di scuola per nulla coordinato con l'avvento di uno Stato costituzionale democratico».

³⁷ Legge 31 dicembre 1962, n. 1859 (c.d. riforma della scuola media unica). Tale riforma, firmata dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Gui, diede avvio al «processo di scolarizzazione di massa»: così S. SANTAMAITA, *Storia della scuola: dalla scuola al sistema formativo*, Milano, Mondadori, 2010, 146. Sulla riforma del 1962 si veda F. SISINNI, *La scuola media*, cit., spec. Capitolo quarto, 81 ss.

³⁸ S. MANZIN MAESTRELLI, voce *Istruzione dell'obbligo*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, Utet, 1993, 1 ss., spec. 5.

³⁹ A differenza della grave condizione di costante «cantier aperto» in cui versa la scuola negli ultimi lustri, come sottolinea F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 10. Sul punto, si veda anche F. CORTESE, *La Costituzione scolastica*, cit., 67, che evoca la “stagionale renaissance” del dibattito che mira a rilanciare una più certa definizione della “Costituzione scolastica” nel quadro dei principi fondamentali della Carta costituzionale.

pieno⁴⁰; modello che ha reso possibile la superiorità culturale di intere generazioni di liceali italiani, rispetto ai loro coetanei di tutto il mondo⁴¹.

Ciononostante, la riforma Gentile e la Costituzione repubblicana – che vanno considerate come parti di un unico progetto⁴², quello di formare uomini completi – sono state gradualmente svuotate dal profondo nei decenni successivi dal sistema politico-normativo multilivello (soprattutto, ma non solo, come conseguenza dell’adesione dell’Italia all’Unione europea⁴³), che ha determinato un processo degenerativo dell’istruzione⁴⁴, con un tendenziale disinteresse dello Stato verso l’istruzione pubblica⁴⁵ – perno fondamentale e insostituibile di un sistema democratico e liberale⁴⁶ – e uno “spazio” sempre più importante attribuito al mercato e ad una nuova (coerente) dimensione dello Stato (che da interventore diretto nell’economia è divenuto prima “regolatore” e poi “facilitatore”), con un ruolo decisivo (almeno in teoria) riconosciuto ai soggetti privati, tanto agli operatori economici quanto alle famiglie *ex art.* 118, comma 4, Cost. (e non alla Repubblica *ex art.* 3, comma 2 e artt. 34 ss. della Costituzione).

Ora, per tornare al nostro interrogativo di fondo – la Costituzione scolastica è stata sabotata? –, riteniamo rilevante focalizzarci su tre aspetti che sembrano confermare tale assunto: in primo luogo, sulla c.d. alternanza scuola-lavoro; in secondo luogo, sulla nuova

⁴⁰ La riforma Gentile ha quest’obiettivo, formare uomini completi. E ciò si lega con gli importanti scritti del medesimo Autore (sulla pedagogia e su quella “pedagogia speciale” che è la didattica si veda il suo *Sommario di pedagogia come scienza filosofica*, pubblicata per la prima volta nel 1912-1913, di cui fanno parte il volume I, *Pedagogia generale*, 1912, e il volume II, *Didattica*, pubblicata nell’ottobre del 1913, con la data sul frontespizio del ‘14), in cui emerge come il processo formativo dello studente debba essere un processo in cui discente e docente si uniscono in un rapporto formativo di arricchimento reciproco (*docendo discitur*, afferma Gentile). Questa costituisce la base filosofica alla cui luce Gentile riforma la scuola.

⁴¹ Secondo il pensiero gentiliano, il liceo classico era «di tutti gli istituti di secondo grado il meglio organizzato e il più efficacemente educativo»: G. GENTILE, *Prime linee della riforma*, 1923, in ID., *La riforma della scuola in Italia*, cit., 19 ss., spec. 21. Sul liceo come «scuola di cultura generale» si veda, del medesimo A., ID., *L’insegnamento della storia dell’arte e i componimenti*, ora in ID., *La nuova scuola media*, cit., 127 ss., spec. 128.

⁴² Come è stato recentemente sottolineato, la Costituzione del ’48 si misura sul modello gentiliano, si fonda su di esso: così V. SATTA, *La libertà di insegnamento tra Costituzione, legislazione e giurisprudenza*, 30 novembre 2023, intervento al Convegno internazionale di studi svolto sul tema *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello “Stato di Cultura”*, organizzato dall’Università degli Studi di Salerno, 30 novembre-2 dicembre 2023.

⁴³ Anche se l’Unione europea non ha competenza normativa diretta in materia di istruzione e formazione, le sue politiche in altri settori condizionano in modo indiretto quello qui in esame. Sulla degenerazione della scuola come diretta conseguenza dell’adesione all’Unione europea sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale*, cit., 114 ss. In alcuni casi riguardanti l’istruzione e la formazione professionale, l’Unione ha inciso in modo significativo: si pensi al c.d. Processo di Bologna.

⁴⁴ Sul fallimento della scuola come luogo privilegiato della conoscenza e come luogo di sviluppo della personalità del minore sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale*, cit., 74 ss.

⁴⁵ Si tenga conto che in Italia, a differenza di altri Paesi dell’Unione, un docente su quattro è precario, come ha rilevato Marcello Pacifico, Presidente nazionale Anief (<https://www.orizzontescuola.it/revisione-pnrr-nuovi-obiettivi-su-reclutamento-carriera-docenti-e-asili-nido-anief-ricorda-le-priorita-doppio-canale-di-reclutamento-indennita-di-vacanza-contrattuale-piena-tavolo-sui-criteri-di/>).

⁴⁶ Si deve a P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 284-285, la configurazione della scuola come «organo “costituzionale”», che serve a «risolvere [...] il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente», intesa non solo come classe politica, ma anche come «classe dirigente nel senso culturale e tecnico». Come rilevava il Crisafulli, la scuola pubblica costituisce un allargamento di orizzonti rispetto alla scuola privata, in quanto gli alunni vengono in contatto con coetanei delle più varie provenienze sociali e ambientali: V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., 98, secondo il quale solo la scuola pubblica è «intrinsecamente liberale», nella quale è (*recte*: dovrebbe essere) ridotto al «minimo indispensabile» ogni «elemento di conformismo», a differenza delle scuole private «dove, infatti, si ha conformismo nei confronti di determinate ideologie, pur sempre parziali, anche se rispettabilissime» (*ibidem*).

scuola di Stato e sulle nuove manifestazioni di totalitarismo nell'insegnamento; in terzo luogo, sulla configurazione del diritto all'istruzione come diritto sociale condizionato (alle esigenze di bilancio).

3. L'alternanza scuola-lavoro e i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento

La c.d. alternanza scuola-lavoro⁴⁷ è stata introdotta dalla legge 28 marzo 2003, n. 53 (istitutiva di un sistema integrato istruzione/formazione professionale), la quale ha previsto la possibilità di completare il secondo ciclo mediante il ricorso all'apprendistato o mediante il sistema dell'alternanza scuola-lavoro. L'istituto è stato poi disciplinato dal d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77⁴⁸ e dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (art. 1, comma 33), che ha reso obbligatorio il ricorso all'alternanza scuola-lavoro, nonché dal d.lgs. 13 aprile 2017, n. 61⁴⁹, come aggiornate dall'art. 1, comma 784, legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di stabilità per il 2019), che ha ridenominato i «percorsi in alternanza scuola-lavoro» in «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» (PCTO).

L'alternanza scuola-lavoro – che costituiva un obiettivo fondamentale anche della legge Casati del 1859⁵⁰ – s'innesta sulla più generale integrazione tra istruzione e formazione professionale⁵¹ e trova, paradossalmente, la sua prima applicazione “moderna” in un'economia comunista, nella Russia del XX secolo⁵².

Il problema che si era posto in Russia era quello di trovare i finanziamenti per assicurare che l'istruzione gratuita fosse garantita a tutti gli studenti, specie quelli bisognosi. La soluzione fu quella di considerare gli studenti come lavoratori e le scuole come officine in cui lo studio sia insieme lavoro produttivo e retribuito⁵³. Tale sistema – come ebbe modo di rilevare lo stesso Calamandrei – non è adatto per un'economia non comunista, né potrebbe essere applicato agli studi classici, come è invece accaduto in Italia, nel cui ordinamento giuridico (in particolare, legge n. 107/2015 e legge n. 145/2018) l'alternanza scuola-lavoro trova applicazione anche nei licei e gli studenti non sono considerati lavoratori, né tanto meno sono retribuiti⁵⁴.

⁴⁷ Su tale istituto si veda E. MASSAGLI, *L'alternanza formativa tra “la buona scuola” e jobs act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Milano, Giuffrè, 2016, 225 ss.; D. GENTILINI, *Le novità in materia di apprendistato introdotte dal d.lgs. n. 81/2015*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2017, I, 107 ss.

⁴⁸ Recante *Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53*.

⁴⁹ Il cui obiettivo è – come già rilevato sopra – consentire «una facile transizione nel mondo del lavoro e delle professioni» (art. 1, comma 4). L'art. 5, comma 1, lett. e), di tale decreto, permette di attivare i percorsi di alternanza scuola-lavoro «già dalla seconda classe del biennio».

⁵⁰ La legge Casati mirava, infatti, a garantire una «formazione professionale sostenuta», richiesta anche dal sistema produttivo: F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 158.

⁵¹ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 176.

⁵² Come riporta P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 281.

⁵³ Si veda ancora P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 281.

⁵⁴ Una tale equiparazione (tra studenti e lavoratori) è prevista solo con riguardo a specifici profili, come quello in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: in proposito, si veda l'art. 2, comma 1, lettera a) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Seppur con l'obiettivo (in parte condivisibile) di riavvicinare il mondo produttivo e le istituzioni scolastiche, misure di tal fatta finiscono con il sottrarre tempo alla conoscenza⁵⁵ (*recte*: alla "istruzione" ed alla "educazione", vale a dire, alla formazione della persona in tutti i suoi aspetti⁵⁶), interrompendo in modo irragionevole e irrazionale il *percorso* di studi⁵⁷, e rappresentano un chiaro palliativo del problema⁵⁸, se si pensa che tali percorsi sono attuati «negli istituti tecnici e professionali, per una durata complessiva, nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi, di almeno 400 ore e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore nel triennio»⁵⁹.

La Costituzione risulta così sabotata, nel senso che non dice il "vero", afferma diritti che sono "neutralizzati" dalla legge ordinaria, che infatti solleva seri dubbi di legittimità costituzionale. In particolare, l'aver imposto l'alternanza scuola-lavoro come obbligatoria sembra violare il diritto allo studio. L'art. 34, comma 2, Cost. prevede, infatti, che l'istruzione inferiore debba essere impartita per almeno otto anni ed è obbligatoria e gratuita. Il tempo dedicato alla *formazione* (scuola-lavoro) viene sottratto alla *istruzione*, intesa in senso stretto (nella comune interpretazione relativa al comma 2 in questione); istruzione che, in tal modo, finisce con l'essere impartita per un tempo inferiore agli otto anni, risultando così violato l'art. 34, comma 2 in esame⁶⁰.

Il sabotaggio è ancora più evidente con riferimento alla retribuzione. L'art. 36, comma 1 della Carta stabilisce, infatti, che «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Nell'alternanza scuola-lavoro la prestazione degli studenti non è retribuita; tale possibilità non si registrava neppure nel sistema comunista russo del XX secolo, dove, come visto, gli

⁵⁵ In termini, si veda R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, Ediesse, 2019, 162.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., sentenza 4 febbraio 1967, n. 7.

⁵⁷ R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 143, secondo cui tale interruzione può verificarsi a metà di uno dei cicli di istruzione, in un momento cioè che non prevede l'acquisizione di un titolo e neppure la conclusione di un percorso scientifico-pedagogico compiuto. Come sottolinea M. BENVENUTI, «*La scuola è aperta a tutti?* Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale», in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 99 ss., spec. 104, l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro è espressione di un «(pre)potente [...] sviamento della disciplina legislativa considerata rispetto alla trama costituzionale di riferimento», in quanto, se è un dato innegabile che la Costituzione repubblicana esalta il lavoro in tutte le sue forme e, in particolare, «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35, comma 2, Cost.), è altrettanto indiscutibile che dalla lettura combinata degli artt. 34 e 35 Cost. si prospettano «due approcci costituzionalmente distinti, per cui tra la scuola e il lavoro non può mai esservi propriamente "alternanza", ma solo alternatività o, per meglio dire, consecutività, nel senso che il secondo ben può conseguire alla prima, ma mai surrogarsi ad essa».

⁵⁸ Che comunque esiste e non va ignorato, anche se non è ammissibile – né sul piano storico, né sul piano scientifico – contrapporre la scuola al lavoro. Contrapposizione falsa e fittizia, che ricorda da vicino la stessa inutile e stucchevole diatriba riguardante la contrapposizione tra liceo classico e liceo scientifico, e dunque la superiorità della cultura classica o della cultura scientifica. Su tale contrapposizione si veda C. PREVE, *L'assassino è il maggiordomo*, cit., Parte 3. Sui profili storici di tale contrapposizione si veda F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 15 ss.

⁵⁹ Art. 1, comma 33, legge n. 107/2015.

⁶⁰ Si tenga conto che gli ultimi due anni della scuola dell'obbligo, che è di dieci anni, ex art. 1, comma 622, legge 27 dicembre 2006, n. 296, può avvenire anche mediante percorsi di apprendimento e formazione professionale, ex art. 48, comma 8, legge 4 novembre 2010, n. 183. Su tali profili si veda R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 145 ss. e 159 ss.; M. BENVENUTI, «*La scuola è aperta a tutti?*», cit., 117; A. PACE, *Il diritto all'istruzione in tempo di crisi*, in *Dir. soc.*, n. 1/2013, 32 ss., il quale osserva che sarebbero da configurare come costituzionalmente illegittimi i provvedimenti legislativi che facessero regredire la durata dell'obbligo scolastico, laddove tale durata dovrebbe essere, invece, tendenzialmente e progressivamente estesa.

studenti erano retribuiti. Non si può dunque che convenire con chi⁶¹ ha rilevato che si tratta di un «intollerabile paradosso», in quanto agli studenti è «imposto il dovere di dedicare una quota significativa del proprio tempo ad un'attività letteralmente intitolata al “lavoro” e che, in quanto tale, dovrebbe comportare “retribuzione” (artt. 36, co. 1, e 37, co. 1 e 3, Cost.) e “salari[o]” (art. 37, co. 2, Cost.)».

La Costituzione pertanto dice il “falso”, e per evitare possibili interpretazioni costituzionalmente orientate, il legislatore ordinario «si è premunito di specificare (legittimamente?) che “i periodi di apprendimento in situazione lavorativa... non costituiscono rapporto individuale di lavoro” (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 77/2015)»⁶². La conclusione che ne deriva, «invero sconcertante, è che il “lavoro” svolto in “alternanza” alla “scuola” rischia di risolversi in quel che per la Costituzione non potrebbe mai essere: un lavoro in larga parte minorile (art. 37, co. 3, Cost.) e gratuito»⁶³.

Non dissimile la filosofia di fondo che ha ispirato la modifica legislativa di cui alla richiamata legge n. 145/2018⁶⁴, la quale non solo, come detto, ha ridenominato i «percorsi in alternanza scuola-lavoro» in «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento», ma ha altresì rideterminato la durata di tali percorsi in ragione dell'ordine di studi (licei, istituti tecnici e istituti professionali), demandando a specifiche linee guida la definizione dei percorsi in questione (art. 1, comma 785).

Le Linee guida⁶⁵ sono state definite con D.M. 4 settembre 2019, n. 774 (art. 1, comma 1), il quale precisa che esse si rendono applicabili alle istituzioni scolastiche di istruzione secondaria di secondo grado statali e paritarie a partire dall'anno scolastico 2019/2020 (art. 1, comma 2).

In ordine alla durata dei percorsi in questione, la legge n. 145/2018 ha ridotto l'impegno orario dell'attività degli studenti. In particolare, l'art. 1, comma 784 di siffatta legge stabilisce che la durata complessiva di tali percorsi è: a) non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali; b) non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici; c) non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei. Si tratta di un impegno temporale minimo, come emerge già dal tenore letterale della disposizione in esame («non inferiore

⁶¹ Così M. BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti»? cit., 105.

⁶² Così M. BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti»? cit., 105.

⁶³ Così M. BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti»? cit., 105. Si veda, altresì, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 161.

⁶⁴ Che i punti chiave dell'alternanza scuola-lavoro restino fermi anche a seguito delle novità apportate dalla legge n. 145/2018 è chiaramente affermato anche dalle Linee guida sui *Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento*, emanate (con D.M. 4 settembre 2019, n. 774) per la definizione dei PCTO, laddove si legge che «la Legge di Bilancio 2019, pur ridenominando i percorsi di alternanza in “percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”, fa riferimento ai principi del d.lgs. 77/2005, confermando, quindi, quanto statuito dalla norma in relazione alle finalità di tali percorsi, intesi come metodologia didattica che si innesta nel curriculum scolastico e diventa componente strutturale della formazione “al fine di incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti» [come stabilisce la legge n. 107/2015, art. 1, comma 33, espressamente richiamato dalle stesse Linee guida] (Linee guida MIUR PCTO, 42-43). Ancor più chiaramente, nelle medesime Linee guida (35), con riguardo ai profili assicurativi, si legge che, sia le attività di «alternanza scuola lavoro» di cui alla legge n. 107/2015, sia quelle derivanti dai ridenominati «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» della legge n. 145/2018 sono riconducibili ai percorsi di alternanza scuola lavoro di cui al d.lgs. n. 77/2005, «conservando, quindi, una matrice sostanziale comune».

⁶⁵ Recanti *Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento*.

«»), e come ulteriormente chiarito dalle Linee guida del MIUR del 2019⁶⁶, che sottolineano che «l'istituzione scolastica nella sua autonomia può realizzare i PCTO anche per un periodo superiore».

Analogamente all'alternanza scuola-lavoro, anche i PCTO sottraggono tempo alla conoscenza e interrompono il percorso di studi, giacché la loro realizzazione si sviluppa, di regola, «nel periodo di svolgimento delle lezioni»⁶⁷. È poi evidente come gli studenti che saranno impegnati nei PCTO non avranno modo di seguire le lezioni in classe, tenute dal docente nella sede dell'istituzione scolastica nello stesso spazio temporale. Se si tiene conto che non tutti gli studenti andranno a svolgere i PCTO presso la medesima struttura ospitante⁶⁸, questo sistema finisce inevitabilmente per violare (almeno) la pari opportunità di istruzione e di formazione degli studenti⁶⁹.

Secondo le Linee guida, le scuole sono chiamate ad accertare l'esistenza delle condizioni (anche di sicurezza) delle strutture ospitanti, ad esempio verificando l'esistenza presso le stesse dei documenti previsti dalla legge (come, ad esempio, il Documento di Valutazione dei Rischi – DVR)⁷⁰.

Anche con riguardo ai PCTO, le Linee guida richiamano i principi elaborati – sotto la vigenza dell'alternanza scuola-lavoro – dalla *Carta dei diritti e dei doveri degli studenti* (decreto n. 195/2017⁷¹), ritenuti applicabili anche ai *percorsi*⁷², con i relativi limiti e criticità⁷³.

Anche nell'ambito dei PCTO, gli studenti non sono considerati lavoratori⁷⁴, né tanto meno sono retribuiti, mentre la loro attività è obbligatoria (persino durante una

⁶⁶ In particolare, 17.

⁶⁷ Linee guida MIUR PCTO, cit., 17.

⁶⁸ Sono le scuole ad essere chiamate a decidere gli abbinamenti (studenti – strutture ospitanti), «all'interno di un'unica classe o di più classi, sulla base delle attitudini e degli interessi personali dei giovani e tenendo presenti le condizioni e i vincoli di contesto»: Linee guida MIUR PCTO, cit., 23. Si tratta di un compito non facile delle scuole, alla luce dei numerosi fattori che le stesse devono “ponderare” nella personalizzazione dei percorsi (in primis, con riguardo agli studenti ed alle rispettive famiglie, che devono condividere i PCTO e sottoscrivere il *Patto formativo dello Studente*), i quali (percorsi) rientrano sotto la esclusiva responsabilità delle istituzioni scolastiche, come si afferma chiaramente nelle Linee guida in questione (28).

⁶⁹ Senza considerare, poi, PCTO da realizzare in momenti diversi da quelli fissati dal calendario delle lezioni, come, ad esempio, nei casi in cui le strutture ospitanti siano caratterizzate da attività stagionali (cfr. Linee guida MIUR PCTO, cit., 17).

⁷⁰ Linee guida MIUR PCTO, cit., 18.

⁷¹ Decreto MIUR 3 novembre 2017, n. 195, *Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro e le modalità di applicazione della normativa per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro agli studenti in regime di alternanza scuola lavoro*.

⁷² Linee guida MIUR PCTO, cit., 28, spec. nota 23. Tra questi, si prevede che lo studente riceva la garanzia della sorveglianza sanitaria e dell'assicurazione antinfortunistica e per responsabilità civile verso terzi. Su tali aspetti si soffermano ampiamente le citate Linee guida ai paragrafi 6 e 7. In ordine agli aspetti assicurativi, le Linee guida in parola espressamente prevedono che le indicazioni fornite dall'INAIL (circolare n. 44/2016, cit.) aventi ad oggetto le attività di alternanza scuola-lavoro, ai sensi della legge n. 107/2015 (commi 33-43), conservano la loro validità anche per i PCTO (ivi, par. 7, 35, a cui si rinvia per un esame più approfondito di tali aspetti).

⁷³ Ad esempio, quella riguardante la durata della formazione (di sole quattro ore per la formazione generale e da quattro a sedici ore – in funzione del rischio (basso, medio, alto) dell'attività da svolgere nella struttura ospitante – per quella specifica) destinata agli studenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: Linee guida MIUR PCTO, cit., 32-33.

⁷⁴ Salvo per i profili riguardanti la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, come espressamente prevede l'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2008, alla stregua dell'alternanza scuola-lavoro.

Pandemia)⁷⁵. Infatti, l'art. 8, comma 5, dell'Ordinanza Ministeriale 11 marzo 2019, n. 205 prevede che i PCTO concorrono alla valutazione delle discipline alle quali tali percorsi afferiscono e a quella del comportamento e contribuiscono alla definizione del credito scolastico⁷⁶.

In ordine al colloquio, l'art. 17, comma 9, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62⁷⁷ prevede che una sezione della prova d'esame vada dedicata all'illustrazione, da parte dello studente, delle esperienze vissute durante i *percorsi*, rientrando a pieno titolo nella determinazione del punteggio del colloquio (e, dunque, del punteggio complessivo)⁷⁸.

Anche le più recenti modifiche introdotte dal decreto legge 4 maggio 2023, n. 48⁷⁹ (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85) non modificano la filosofia di fondo dell'istituto, prevedendo soltanto una integrazione del DVR, che dovrà prevedere una sezione specifica per le misure di prevenzione e i dispositivi di protezione degli studenti⁸⁰. La questione della sicurezza è centrale, in quanto, secondo i dati disponibili, dal 2017 ad inizio 2023 si sono registrati quasi 300mila infortuni e 18 decessi⁸¹. Viene poi prevista la figura del docente coordinatore di progettazione⁸², da individuare ad opera delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione, «nell'ambito dell'organico dell'autonomia e avvalendosi delle risorse disponibili a legislazione vigente». Tale figura si occuperà primariamente di verificare la coerenza tra la progettazione dei PCTO con il piano triennale dell'offerta formativa e con il profilo culturale, educativo e professionale in uscita dei singoli indirizzi di studio offerti dalle istituzioni scolastiche.

Inoltre, l'art. 17, comma 1, d.l. n. 48/2023 istituisce un Fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per indennizzare le famiglie in caso di infortuni mortali durante le attività lavorative.

4. La libertà di insegnamento e la nozione costituzionale di istruzione

Il secondo elemento che merita di essere affrontato, sebbene nel limitato spazio qui concesso, riguarda l'art. 33, comma 1, Cost., secondo il quale «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento»⁸³.

⁷⁵ Le attività degli studenti nell'ambito dei PCTO, nonostante i rischi di contagio che esse implicavano, non sono state sospese durante l'emergenza sanitaria Covid-19. In merito, si veda R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le disuguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, 57 ss., 73.

⁷⁶ Cfr. Linee guida MIUR PCTO, cit., 36.

⁷⁷ Recante *Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

⁷⁸ Cfr., sul punto, Linee guida MIUR PCTO, cit., 36.

⁷⁹ Recante *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*.

⁸⁰ Art. 1, comma 784 *quater*, legge 30 dicembre 2018, n. 145, introdotto dall'art. 17, comma 4, del d.l. n. 48/2023.

⁸¹ Cfr. <https://www.orizzontescuola.it/pcto-18-morti-e-quasi-300mila-infortuni-dal-2017-ad-oggi-valditara-occorre-tutelare-di-piu-gli-studenti/> (8 gennaio 2023).

⁸² Art. 784 *bis*, introdotto dall'art. 17, comma 4, del d.l. n. 48/2023.

⁸³ Sulla libertà di insegnamento si veda U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 721 ss., spec. 721 ss., il quale, tra l'altro, precisa che tale libertà (art. 33, comma 1, Cost.) non vada intesa come «diritto di chiunque a diventare insegnante, ma [come] diritto di chi è preposto all'insegnamento ad insegnare liberamente».

La formula si deve all'onorevole Concetto Marchesi⁸⁴. In sede di discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana il 4 marzo 1947 in seno all'Assemblea Costituente, l'onorevole Roberto Lucifero D'Aprigliano qualifica tale espressione come "bellissima", richiamando l'attenzione sul suo significato: «non ci dobbiamo dimenticare che in regime fascista e più ancora in regime nazista, anche l'arte era stata messa sotto disciplina e ammaestrata a servire a determinati scopi».

Come abbiamo messo in evidenza altrove⁸⁵, l'attività didattica da parte del docente è molto più di una prestazione lavorativa. Tale attività implica una particolare relazione educativa tra (e di «supremazia speciale» del) docente e (sul) discente; una relazione che è alla continua ricerca di un equilibrio (dinamico) tra i diritti cognitivi dell'alunno – un soggetto che si trova in una fase molto delicata della formazione della sua personalità, versando in una «insufficiente maturità intellettuale» e trovandosi in una posizione di «timore riverenziale» nei confronti del docente – e il docente stesso, il quale si trova ad esercitare la sua libertà di insegnamento nella scuola, «dove il libero gioco delle idee, nella sua duplice espressione di manifestazione ragionata di convinzioni proprie e capacità di valutazione critica delle convinzioni altrui, è naturalmente limitato»⁸⁶.

Tale particolare relazione assume una specifica connotazione sul piano costituzionale, che fa propria una nozione di istruzione «che esclude ogni pretesa a "formare" secondo un certo orientamento ideologico i soggetti cui essa viene impartita, tale da non influire né sulla libertà del singolo nel suo primo orientamento culturale, né a compromettere [...] quel connotato di libertà che caratterizza l'insegnamento»⁸⁷. Lo Stato, pertanto, deve necessariamente assumere una «posizione di neutralità culturale», che «implica il netto rifiuto di ogni cultura di Stato»⁸⁸.

La nostra Costituzione non ammette, pertanto, una *cultura di Stato*, né una *scuola di Stato*, come invece è accaduto nel XIX secolo – con l'introduzione dell'istruzione pubblica, gratuita e obbligatoria, con lo Stato che «si fa maestro di scuola»⁸⁹, il cui obiettivo era quello di creare *élites*, «classi dirigenti appartenenti alla medio-alta borghesia» al fine di condurre all'identificazione dell'individuo con la nazione, nel rispetto delle tre fedeltà (Dio, Patria e

⁸⁴ Il quale non fece mistero di essersi ispirato all'art. 142 della Costituzione di Weimar, come rileva G. FONTANA, *sub Art. 33*, in M. CELOTTO - R. BIFULCO - A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 675 ss., spec. 676.

⁸⁵ F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale*, cit., spec. Capitolo IV.

⁸⁶ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 705, a cui si riferiscono tutte le citazioni del testo principale. Si veda, inoltre, G. SAVORANI, *Professione docente, cultura giuridica, formazione degli insegnanti e didattica del diritto*, in *Pol. dir.*, n. 3/1993, 551 ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 15. Per Gentile, l'insegnamento è esercizio di «alta funzione»: G. GENTILE, *La dignità della scuola*, 1923, in ID., *La riforma della scuola in Italia*, cit., 96 ss., spec. 97.

⁸⁷ G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 444.

⁸⁸ G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 444. In tal senso, si veda, più di recente, M. COCCONI, *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2015, 661 ss., spec. 662, secondo la quale la libertà d'insegnamento di cui al comma 1 dell'art. 33 Cost. è intesa (anche) «quale presidio della neutralità del servizio pubblico dell'istruzione».

⁸⁹ A. NAMIAS, *Trattato di legislazione scolastica comparata*, Torino, Utet, 1908, 9 ss. La situazione giuridica soggettiva dello studente su cui gravava l'obbligo scolastico veniva spesso inquadrata nell'ambito delle situazioni sfavorevoli dei privati nei confronti della pubblica amministrazione, in quanto si riteneva che esso versasse in una situazione di soggezione nei confronti di un potere di «supremazia speciale» esercitato dagli insegnanti e dagli organi amministrativi, secondo la tesi di S. ROMANO, *L'età e la capacità delle persone nel diritto pubblico*, in *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950, 177 ss. Su tali aspetti, si veda G. ROSSI, *La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri*, Roma, Coines, 1974, 137 ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 44, nota 6.

Famiglia)⁹⁰ – e poi anche nel periodo fascista, in cui la scuola di Stato finiva con l'identificarsi con la scuola di partito⁹¹.

Superato il fascismo, peraltro, oggi a dominare è il capitalismo, l'unico totalitarismo sopravvissuto al secolo breve⁹², nell'ambito del quale spicca un'altra scuola di Stato con il suo monopolio di valori⁹³: non più la scuola di tipo burocratico-ministeriale⁹⁴, ma quella finanz-capitalistica del mercato globale, che si fonda su un'unica fede o verità, la quale diventa, nella scuola, oggetto di “conoscenza curricolare”⁹⁵, e che richiede a tutti – nella laicità dello Stato – devozione e fedeltà.

L'istruzione (ri)diventa così funzione pubblica e l'insegnante funzionario di apparato. In tale prospettiva, diviene centrale la formazione dei docenti, i quali – si ritiene – devono sviluppare delle competenze professionali funzionali al perseguimento degli obiettivi dell'apparato. Come è stato lucidamente osservato, infatti, «[l]e iniziative di sviluppo professionale sono tanto più efficaci quanto più sono rispondenti alle priorità che la scuola persegue per migliorare gli esiti degli studenti, puntando a un *allineamento strategico delle competenze professionali dei singoli*, piuttosto che incrementare generiche aree formative rispondenti a logiche personali, ma *inadeguate a generare una trasformazione significativa*»⁹⁶. In tale logica vanno lette le «attività di accompagnamento dei tutor e dei docenti orientatori»⁹⁷.

Una tale prospettiva si palesa contraria alla Costituzione repubblicana, la quale, se, per un verso, come detto, non permette di funzionalizzare l'istruzione alla soddisfazione di interessi della società, in quanto essa (istruzione) mira allo sviluppo della persona umana, per altro verso, ciò «impedisce di considerare l'istruzione come posta al servizio di valori differenti dalla persona»⁹⁸.

⁹⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 47, nonché 220 ss. L'obiettivo dichiarato (della scuola di Stato) era quello «di dare ai cittadini un'educazione nazionale unica e uniforme per tutti, di formare menti e coscienze secondo il suo pensare e il suo volere, di creare una nuova generazione devotamente fedele alla sua monarchia e militarmente obbediente ai suoi ordini»: G. MONTI, *La libertà della scuola. Principi, storia, legislazione comparata*, Milano, Vita e Pensiero, 1928, 355.

⁹¹ In merito, si veda P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 288-289.

⁹² Su tale profilo, sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Coronavirus, MES e “sentieri interrotti della legalità” costituzionale. Per un ritorno alla Costituzione e alla sovranità nazionale?*, in *Dir. econ.*, n. 3/2020, 63 ss.

⁹³ Interessanti riflessioni sono svolte sul punto da A. MESSINA, *A 100 anni dalla riforma Gentile: dalla scuola idealista alla scuola neoliberista*, 19 maggio 2023, pubblicato su *Il Pensiero Storico. Rivista internazionale di storia delle idee*.

⁹⁴ Cfr., in merito, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 21-22.

⁹⁵ Qui il riferimento è alla presa di posizione netta di Concetto Marchesi in sede di Assemblea Costituente, laddove Egli mette in evidenza come la funzione dello Stato in materia di istruzione debba considerarsi totalmente estranea ad ogni tipologia di insegnamento confessionale, perché lo Stato laico non può assumersi detto compito, poiché la “fede” non può essere ridotta a conoscenza curricolare, ma potrebbe figurare nei programmi scolastici “*esclusivamente come oggetto di approfondimento culturale*”: F. CORTESE, *La Costituzione scolastica*, cit., 55.

⁹⁶ Così, A. PALETTA - F. PAGLIUCA - L. PECCOLO, *Leadership educativa e modello organizzativo*, in *Rivista dell'istruzione*, n. 4/2020, 44 ss., spec. 46. Carattere corsivo aggiunto.

⁹⁷ Cfr. Ministero dell'Istruzione e del Merito, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione e Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali, circolare 5 aprile 2023, n. 958. In merito, si veda il Piano Scuola 4.0 del 2022 (su cui ci soffermeremo più diffusamente *infra*), par. 1.2.4, 11. Inoltre, si veda il Piano nazionale per la scuola digitale, adottato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 27 ottobre 2015, n. 851, che, tra le altre misure, ha promosso un sistema di accompagnamento ai processi di innovazione, grazie alla individuazione della figura dell'animatore digitale in ogni scuola e di un team dedicato di docenti. Anche il documento “Strategia Scuola 4.0” prevede che ciascuna istituzione scolastica adotti le misure di accompagnamento dei docenti e la formazione del personale.

⁹⁸ Così F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 31.

Ciononostante, nel descritto “nuovo” (o meglio, rinnovato) scenario, l’attività didattica si riduce a mera formazione tecnica volta non solo a far acquisire agli alunni le competenze richieste dal mercato (del lavoro), ma anche a mettere in atto quel potente dispositivo formativo diretto a forgiare un nuovo tipo di uomo di cui parlano i pedagogisti, «un uomo che ha interiorizzato lo spirito concorrenziale, ed è quindi adatto alla vita competitiva del moderno regime sociale-economico»⁹⁹.

Da tale quadro consegue che l’insegnamento non è (più) definito in funzione dell’istruzione¹⁰⁰ – con le conseguenze che ciò produce in ordine all’impatto della libertà di insegnamento sul piano dell’organizzazione della scuola¹⁰¹ –, e il docente non può prescindere da un certo orientamento ideologico (che è quello del regime neoliberista), in quanto pressoché tutta la sua attività è (*recte*: deve essere) orientata alla formazione di coloro che diventeranno *capitale umano* da inserire nel *mercato del lavoro*¹⁰².

L’insegnamento viene, pertanto, ad essere disgiunto dai valori dell’insegnante che effettua la prestazione *personale* (espressione di libertà di coscienza)¹⁰³, dovendo tali valori necessariamente coincidere con quelli del mercato e della produzione capitalistica. In tale scenario, assume fondamentale importanza non solo l’offerta formativa delle scuole, ma anche e soprattutto il coinvolgimento e la partecipazione concreta degli *stakeholders* «alla definizione degli obiettivi strategici e delle scelte educative della scuola»¹⁰⁴.

Si verifica, così, almeno con riguardo alle scuole statali, secondo l’orientamento tradizionale¹⁰⁵, una indebita ingerenza nella libertà del docente *ex art. 33, Cost.*¹⁰⁶ (ed *ex art.*

⁹⁹ R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 29-30.

¹⁰⁰ Come invece impone la Costituzione: cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 63.

¹⁰¹ Su cui si veda diffusamente U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, cit., 747 ss.; ID., *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 749 ss.

¹⁰² Cfr. R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 25, 29 e *passim*.

¹⁰³ Su tali aspetti si veda F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 65, 71 e 84, secondo il quale nell’istruzione (e nella libertà di insegnamento) «l’eliminazione [del modo di essere dell’insegnante] nell’incontro con l’altro è assolutamente impossibile». Sul rapporto di coscienza tra alunno e insegnante come elemento essenziale della libertà di insegnamento si veda T. CODIGNOLA, *Per una scuola di libertà*, intervento all’Assemblea Costituente del 21 aprile 1947, ora in ID., *Per una scuola di libertà*, cit., 6 ss., spec. 9, il quale richiama anche la posizione sul punto dell’On. Togliatti in sede di prima Sottocommissione.

¹⁰⁴ A. PALETTA - F. PAGLIUCA - L. PECCOLO, *Promuovere una leadership educativa diffusa*, in *Rivista dell’istruzione*, n. 5/2020, 53 ss., spec. 53, i quali aggiungono che tale coinvolgimento è un aspetto molto delicato, in quanto «richiede alla scuola un approccio alla *governance* totalmente rinnovato, in cui l’ingaggio degli *stakeholders* diventa il nuovo paradigma di gestione della complessità» (ivi, 53-54).

¹⁰⁵ Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (caso Cordero), «Accertato che non contrasta con l’art. 33 la creazione di università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate, ne deriva necessariamente che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti – libertà pienamente garantita nelle università statali – incontra nel particolare ordinamento di siffatte università, limiti necessari a realizzarne le finalità»: Corte cost., sentenza 29 dicembre 1972, n. 195, punto 6 del *Considerato in diritto*. La Consulta chiarisce poi che negare ad una libera università (una università non statale), «ideologicamente qualificata[,] il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e nega[re] alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, [...] mortificherebbe e [...] rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri». Detti poteri, conclude la Corte, «costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida».

¹⁰⁶ Ingerenza che, proprio alla luce del caso Cordero, non è indebita con riguardo alle scuole (nella specie, università) libere: Corte cost., sentenza 29 dicembre 1972, n. 195, punto 6 del *Considerato in diritto*. Considerazioni almeno in parte analoghe possono essere svolte con riguardo alla più recente giurisprudenza della Corte EDU (caso *Lombardi Vallauri c. Italia* del 2009, su cui si veda più diffusamente *infra*), tant’è che la dottrina qualifica la fattispecie in parola come «un

10, CEDU¹⁰⁷), al quale (docente) è garantita, proprio nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal testo unico del 1994, la libertà di insegnamento «intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente»¹⁰⁸.

Secondo un altro orientamento, sostanzialmente in linea con la giurisprudenza della Corte EDU (caso *Lombardi Vallauri c. Italia*), tali disposizioni tutela(n) l'individuo non solo nei confronti del potere amministrativo (specie quello proprio della scuola pubblica), «ma verso tutte le forme di ingerenza, da qualsiasi potere, pubblico o privato, esse provengano»¹⁰⁹.

Anche il Piano Scuola 4.0, adottato con decreto ministeriale del 14 giugno 2022¹¹⁰ ed emanato in attuazione della linea di investimento 3.2, Scuola 4.0 (scuole innovative)¹¹¹, presenta forti dubbi sul piano della legittimità costituzionale¹¹², alcuni dei quali riguardano la libertà di insegnamento, giacché i docenti sono sostanzialmente obbligati a condividere il Piano, sposando in pieno la transizione digitale¹¹³.

‘nuovo caso Cordero’»: così M. MASSA, *Lombardi Vallauri c. Italia: due sfere di libertà ed un confine evanescente*, in *Forum Quad. cost.*, 2010. Rilievi critici su tale presa di posizione della Consulta sono stati espressi dalla dottrina (che si è occupata del citato caso Lombardi Vallauri), tra cui M. CROCE, *Dal “Caso Cordero” al “Caso Vallauri”: nozione di scienza e libertà di insegnamento (discutendo con Michele Massa)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010.

¹⁰⁷ Come messo in evidenza dalla giurisprudenza sovranazionale, la libertà di insegnamento e di ricerca è ricompresa nella libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 della CEDU: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 ottobre 2009, *Lombardi Vallauri c. Italia*, punto 30 (laddove si richiama anche altra giurisprudenza della medesima Corte). Sotto tale profilo, possiamo in questa sede richiamare il celebre caso *Vogt c. Germania* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 settembre 1995), secondo cui la libertà di espressione sancita dall'art. 10 della Convenzione ricomprende anche il diritto di trasmettere le proprie conoscenze senza restrizioni. Il caso *Vogt* è stato richiamato dalla stessa Corte EDU nel caso *Lombardi Vallauri*; ed è stato richiamato non correttamente secondo alcuni autori (tra cui R. SAPIENZA, *Libertà dell'insegnamento universitario e libertà di espressione nella Convenzione europea dei diritti umani: il caso Lombardi Vallauri*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 213), i quali, condividendo l'opinione dissenziente del giudice Barreto, ritengono che tale precedente possa trovare applicazione (solo) al diverso caso della dipendente di scuola pubblica, il cui rapporto con l'istituzione scolastica non è precario ma contraddistinto da stabilità. Sull'art. 10 CEDU si veda, tra le altre opere, P. CARETTI, *sub Art. 10*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001; A. CARDONE, *L'incidenza della libertà d'espressione garantita dall'art. 10 C.E.D.U. nell'ordinamento costituzionale italiano*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, vol. II, Firenze, Passigli Editori, 2012, 199 ss.; A. CARDONE - M. OETHEIMER, *sub Art. 10*, in S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2011, 418 ss.

¹⁰⁸ Art. 1, comma 1, d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*.

¹⁰⁹ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 76. Dello stesso A., si veda, inoltre ID., “*Costituzione scolastica*”, cit., par. 5.

¹¹⁰ Decreto del Ministro dell'istruzione 14 giugno 2022, n. 161, che adotta il “Piano scuola 4.0”, previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (<https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-161-del-14-giugno-2022>).

¹¹¹ Si tratta di un documento (il Piano Scuola 4.0) «previsto dal PNRR quale strumento di sintesi e accompagnamento all'attuazione delle relative linee di investimento [che] intende fornire un supporto alle azioni che saranno realizzate dalle istituzioni scolastiche nel rispetto della propria autonomia didattica, gestionale e organizzativa»: Piano Scuola 4.0, cit., 3. In generale, sull'impatto del PNRR in materia di istruzione si veda M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel PNRR*, in *Federalismi.it*, 11, 2022, 63 ss.

¹¹² Su cui si veda G. SCARSELLI, *Piano Scuola 4.0., una rivoluzione che i giuristi non possono ignorare*, 2 marzo 2023 *Giustiziainsieme.it*.

¹¹³ Si prenda, ad es., l'obbligo di seguire i corsi formativi della c.d. didattica digitale, espressamente previsto dal Piano, al punto 1.2.3, 11: «Un forte impulso alla formazione dei docenti per l'innovazione didattica e digitale sarà prodotto, altresì, dalla riforma 2.2 con l'istituzione della Scuola di Alta Formazione e l'adozione delle modalità di erogazione della formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo». E ancora si pensi all'impegno che le scuole assumono in termini di metodologie e progettazione didattica. Infatti, i fondi ricevuti con il PNRR non solo sono vincolati in termini di finalità e di azioni possibili (nuovi laboratori professionalizzanti e ambienti digitali connessi), ma impongono anche (attraverso il Piano Scuola 4.0) agli istituti di pianificare, già in fase progettuale, quali “misure di accompagnamento” saranno necessarie per garantirne l’“utilizzo efficace” (Piano Scuola

In tale quadro viene significativamente depotenziato il ruolo del collegio dei docenti, il quale non ha (più) necessità di esprimersi, configurandosi un nesso (apparentemente solo tecnico) tra spazi di apprendimento e metodologie didattiche, in ordine alle quali si prevede la formazione obbligatoria dei docenti.

Ne consegue che l'istituzione scolastica non ha più il potere di autodeterminarsi, e sembra essere superato lo stesso art. 7 del d. lgs. n. 297/1994, nella parte in cui attribuisce al collegio dei docenti il «potere deliberante in materia di funzionamento didattico» e quello di curare «la programmazione dell'azione educativa» (comma 2, lett. a)).

Nel quadro sommariamente tracciato non sembra che gli insegnanti possano assumere posizioni diverse rispetto agli obiettivi etero-prefissati, venendo meno la loro autonomia didattica e anche quella delle istituzioni scolastiche¹¹⁴, autonomia per la prima volta introdotta dal d.P.R. n. 275/1999¹¹⁵.

In conclusione, se l'insegnamento non è libero, e da quanto precede non risulta tale, dobbiamo rilevare che esso sia imposto *dall'esterno*, in una logica non lontana da quella autoritaria che ha caratterizzato l'esperienza fascista, come discusso in Assemblea Costituente.

Anche con riferimento alla libertà di insegnamento, la Costituzione sembra essere stata sabotata, in quanto l'art. 33, comma 1 della Costituzione non dice il vero, e a ben vedere risulta essere di fatto abrogato.

4.0, cit., punto 2.2, 28). Tali impegni preventivi implicano specifici corsi di formazione obbligatori, i quali sono chiaramente strumentali al raggiungimento degli obiettivi già tracciati a monte, che i docenti dovranno raggiungere, anche perché detti corsi hanno la pretesa di rappresentare un'impostazione pedagogica ideale/ottimale. Sotto tale profilo, il Piano specifica che «Sul portale per la formazione ScuolaFutura sono già disponibili percorsi formativi per i docenti sulla progettazione, realizzazione, gestione e utilizzo degli ambienti di apprendimento innovativi e dei laboratori per le professioni digitali del futuro»: Piano scuola 4.0, cit., punto 1.2.3, 10.

¹¹⁴ L'art. 21, comma 9, legge 15 marzo 1997, n. 59 stabilisce che «L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti». L'autonomia didattica viene disciplinata anche all'art. 4 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Risulta inoltre essere negativamente incisa l'autonomia di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 275/1999, definita da tale disposto come "autonomia organizzativa", ma che in realtà è disciplinata pure dall'art. 4 del medesimo regolamento, e risulta indistinguibile dalla prima ("autonomia didattica"): così M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2005, 353 ss., spec. 372.

¹¹⁵ Si veda l'art. 1 del d.P.R. n. 275/1999. Cfr., in merito, M. COCCONI, *La sfida dell'autonomia scolastica*, cit., 661 ss. Sull'autonomia scolastica si veda A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta*, cit., 359 ss.; M. BOMBARDELLI - M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005; S. CASSESE, "Playdoier" per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, 1990, V, 147 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando, 2003; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit.; ID., *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, n. 4/2004, 543 ss.; F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva?*, in *Ist. fed.*, n. 4/2004, 561 ss.; ID., *L'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche: prospettiva concreta o «utopia imperfetta»?*, in *Federalismi.it.*, n. 6/2019; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011.

5. *Segue. I limiti alla libertà di insegnamento e la compromissione della personalità del minore nella nuova scuola di Stato*

Ma v'è di più.

Se è un dato acquisito che i limiti alla libertà di insegnamento riguardano, primariamente, tanto la libera manifestazione del pensiero del docente (art. 21, Cost.)¹¹⁶, quanto il rispetto della personalità del minore/discente (art. 2, Cost.), tali esigenze risultano essere – tenuto conto della situazione di immaturità intellettuale in cui si trovano gli studenti¹¹⁷ – irrimediabilmente compromesse dalla nuova scuola di Stato (quella del partito unico del mercato, appunto). Il docente deve, infatti, limitarsi ad insegnare – diversamente da quanto stabilisce l'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 297/1994¹¹⁸ – un sapere specialistico (richiesto dal mercato e dall'Europa) e, dunque, necessariamente parziale¹¹⁹, con conseguenze gravissime sulla personalità del minore, anche alla luce di quanto prevede l'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 297/1994, secondo il quale «L'esercizio di tale libertà [di insegnamento] è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni»¹²⁰.

Si configura così uno scenario in cui il rispetto del menzionato dovere da parte del docente finisce con il violare il dovere di tener conto dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni degli alunni, vale a dire la libertà dell'educando (ciò che i pedagogisti chiamano *spontaneità*)¹²¹, dovere che l'art. 147 c.c. impone non solo ai genitori, ma anche agli insegnanti¹²². Si pone dunque, nella prospettiva in questa sede seguita, una ulteriore problematica: quella del rapporto tra diversi doveri gravanti sugli insegnanti, che ad oggi

¹¹⁶ Si pensi al rispetto di un programma in parte eterodeterminato, che non attenta alla libertà di insegnamento, in quanto non incide sulle modalità concrete e sull'apporto personale del docente. Cfr., in merito, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 76-77. Sul tema si sofferma specificamente anche U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, cit., 747 ss.

¹¹⁷ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 705-706.

¹¹⁸ Secondo il quale, nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal medesimo testo unico, «ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente».

¹¹⁹ Sulla compressione della personalità del discente dovuta alla diffusione in maniera acritica di ideologie e di opinioni parziali, alla propaganda politica e all'indottrinamento si veda F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 79, il quale ritiene tali «atteggiamenti» incompatibili con l'insegnamento, «perché contrastanti con i suoi caratteri intrinseci». Importanti sono, su tali aspetti, le riflessioni di C. MARZUOLI, *Istruzione e 'Stato sussidiario'*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 117 ss., spec. 133 ss., il quale mette in evidenza i rapporti tra insegnamento ed ideologia. Di tali aspetti si è ampiamente discusso in occasione del Convegno internazionale di studi su *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello "Stato di Cultura"*, organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, 30 novembre-2 dicembre 2023, specialmente nella seconda sessione, dal titolo «Libertà "della" e "nella" scuola e università: diritti, doveri e responsabilità», svoltasi il 30 novembre 2023.

¹²⁰ I beneficiari della libertà di insegnamento non sono primariamente e immediatamente i docenti, ma i discenti, essendo detta libertà diretta primariamente allo sviluppo della personalità dei secondi: così F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 75, 84 ss. e *passim*. Cfr., in merito, U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, cit., 730 ss. e 736-737, secondo cui la libertà di insegnamento è una libertà da garantire al docente nell'interesse degli alunni.

¹²¹ Come è stato rimarcato, quando s'impartisce un insegnamento, bisogna tener conto della libertà dell'educando, delle sue inclinazioni e dei suoi interessi, quello che i pedagogisti chiamano *spontaneità*. Lo studente così apprende per libera scelta, essendo motivato ed esercitando una libertà naturale. L'istruzione deve rispettare la libertà dell'alunno, altrimenti il suo impatto sull'educando rischia di fallire: E. BRUNI, *La libertà per essere fra ricerca educativa e prassi scolastiche*, 30 novembre 2023, intervento al Convegno internazionale di studi svolto sul tema *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello "Stato di Cultura"*, organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, 30 novembre-2 dicembre 2023).

¹²² Secondo la tesi di F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 78.

appaiono inconciliabili. In altri termini, risulta essere violato anche il principio di non contraddizione dell'ordinamento.

Inoltre, attesa la richiamata immaturità intellettuale degli studenti, non si comprende come il sistema d'istruzione (come quello di cui ai PCTO) possa dirsi fondato sulla «logica centrata sull'auto-orientamento» che porta lo studente a farsi «arbitro del proprio destino»¹²³. In realtà, non esiste alcun auto-orientamento degli studenti, proprio perché immaturi sul piano intellettuale, i quali (studenti) risultano essere, al contrario, significativamente etero-orientati con un destino in larga parte segnato. E che non esista un tale orientamento è dimostrato proprio da alcuni atti normativi, laddove il Regolatore si preoccupa persino che alcuni concetti siano ben intesi dagli studenti, come nel caso dell'autoimprenditorialità. Le citate Linee guida MIUR PCTO¹²⁴ si fanno così carico di chiarire che cosa si debba intendere per *impresa*, con l'obiettivo, tra l'altro di «Sfatare i falsi miti che accompagnano il concetto di autoimprenditorialità».

Su tale aspetto è importante rilevare che rientra nella potestà genitoriale il diritto – funzionalmente collegato alla scuola – di educare e istruire i figli¹²⁵. L'istruzione non è solo un dovere per i genitori, i quali non sono funzionari dello Stato nell'educare ed istruire i figli¹²⁶.

In tale prospettiva, di estrema rilevanza è l'art. 2 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta forme di indottrinamento. Tale disposto prevede due obblighi negativi per lo Stato: il primo gli impedisce di ostacolare l'accesso all'istruzione, il secondo gli impone di astenersi dall'interferire con la libertà di scelta dei genitori in merito alle convinzioni religiose e/o filosofiche¹²⁷.

Più in particolare, secondo l'art. 2 in questione, «[...] Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche». Il termine “convinzioni” deve essere interpretato non come “opinioni” o “idee” (la cui tutela è garantita dall'art. 10 della Convenzione in materia di «Libertà di espressione»), bensì come “credo”; esso è, pertanto, più vicino alla «Libertà di pensiero, di coscienza e di religione» di cui all'art. 9 della medesima Convenzione¹²⁸. Ne

¹²³ In tal senso, si veda Linee guida PCTO del MIUR, cit., 8.

¹²⁴ Linee guida MIUR PCTO, cit., 47, laddove si riporta il contenuto del Sillabo per la scuola secondaria di secondo grado, recante *Educazione all'imprenditorialità*, inteso come strumento per l'implementazione del curriculum scolastico.

¹²⁵ V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., 98-99. Su tale aspetto si veda più diffusamente E. LAMARQUE, *sub Art. 30*, in M. CELOTTO - R. BIFULCO - A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 622 ss., spec. 630 ss., la quale sottolinea come l'istituto della potestà dei genitori sia strettamente funzionalizzato all'interesse del minore e alla formazione della sua personalità (ivi, 633, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici).

¹²⁶ Sul ruolo dei genitori nell'istruire i figli si veda U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 714-715, nonché 718 ss., il quale critica la tesi dell'istruzione come un fine dello Stato e, dunque, come una pubblica funzione e non condivide l'idea dei genitori come funzionari dello Stato nell'educare e istruire i figli, in quanto l'istruzione non è solo un dovere, ma anche un diritto dei genitori.

¹²⁷ Si veda, in merito, J. GERARDS, *The Right to education*, in J. GERARDS (a cura di), *Fundamental Rights: The European and International Dimension*, Cambridge University Press, 2023, 425 ss., spec. 425-426.

¹²⁸ Sul rapporto tra artt. 9 e 10 CEDU si è più volte pronunciata la Corte EDU, la quale spesso interpreta congiuntamente le due disposizioni in esame, al punto da ritenere superflua una trattazione separata delle doglianze circa la violazione dell'uno e dell'altro, come accaduto nel caso *Lombardi Vallauri c. Italia* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 ottobre 2009, punto 58).

consegue che il termine “convinzione” è caratterizzato da opinioni di un certo livello di rigore, serietà, coerenza e importanza¹²⁹.

La Corte EDU chiarisce anche il significato da attribuire alla locuzione “convinzioni filosofiche”, affermando che esse comprendano le convinzioni degne di rispetto in una “società democratica” e non incompatibili con la dignità dell’uomo; esse inoltre non possono contrastare con il diritto fondamentale all’istruzione del bambino¹³⁰. Si noti come l’art. 2 in esame non contenga indicazioni relative agli obiettivi sostanziali dell’istruzione, a differenza, ad esempio, dell’art. 26, par. 2, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, secondo cui «L’istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l’amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l’opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace».

La Corte europea dei diritti dell’uomo¹³¹ ha affermato che l’art. 2 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, «which applies to each of the State’s functions in relation to education and to teaching, [...] enjoins the State to respect parents’ convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme»¹³². La stessa Corte ha, altresì, significativamente precisato che «the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded».

Nella nuova scuola, presentata come la più democratica immaginabile, in quanto soddisfa esigenze “concrete” degli studenti, tale limite sembra essere ampiamente superato, in quanto gli alunni e le loro famiglie potrebbero presto essere costretti a sviluppare un percorso in organizzazioni in cui essi non si riconoscano e a scegliere offerte didattiche dettate da un progetto culturale totalizzante¹³³, non condiviso (o comunque non condiviso da tutti), in tal modo violando l’art. 26, par. 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (che riconosce ai genitori il diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai loro figli), con la conseguenza di frustrare «l’essenziale finalità dell’istruzione che fa perno su di un percorso di crescita nel rispetto della personalità dell’alunno e delle preferenze delle famiglie»¹³⁴.

¹²⁹ Così Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 25 febbraio 1982, *Campbell and Cosans v. United Kingdom*, punto 36.

¹³⁰ Si veda ancora Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 25 febbraio 1982, *Campbell and Cosans v. United Kingdom*, cit., punto 36.

¹³¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*.

¹³² Punto 51 della sentenza.

¹³³ Nel senso che – per dirla con Sartre – chi sceglie, sceglie per tutti, e compie, così, una scelta *totalizzante*. Cfr., in merito, G. CALANDRA, *Gentile e il fascismo*, cit., 14.

¹³⁴ Così F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 87 (tale profilo è diffusamente trattato dall’A. nel Capitolo II e nel Capitolo III, spec. 158 ss.).

Ancora una volta, dunque, la Costituzione (e segnatamente l'art. 2 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, inteso come norma interposta, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost.¹³⁵) non dice il vero, in quanto alunni e famiglie non possono esercitare alcuna scelta rispetto alle loro convinzioni filosofiche.

6. Il diritto all'istruzione come diritto sociale finanziariamente condizionato. Rilievi critici

Secondo un diffuso orientamento (sia in dottrina sia in giurisprudenza), il diritto all'istruzione si configura come “finanziariamente condizionato”¹³⁶ e, dunque, non immediatamente giustiziabile da parte dei suoi titolari, se non nei limiti consentiti dalle risorse economiche disponibili in un dato momento storico.

La giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni (specialmente dagli anni Novanta del XX secolo) è stata, come noto, alquanto ondivaga¹³⁷ ed ha progressivamente circoscritto la propria possibilità di annullare le scelte legislative sui diritti sociali, richiamando nelle proprie decisioni, con frequenza sempre maggiore, locuzioni quali *diritti condizionati*, *principio di gradualità delle riforme onerose*, *limitatezza delle risorse disponibili*, *valore dell'equilibrio di bilancio*¹³⁸.

Una tale presa di posizione della Consulta risulta netta con riguardo all'istruzione di persone con disabilità¹³⁹. La Corte è, infatti, giunta chiaramente ad affermare che nell'attuazione di tale diritto fondamentale all'istruzione del disabile, il legislatore deve

¹³⁵ Secondo la nota ricostruzione di Corte cost., sentenze 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349.

¹³⁶ Sulla qualificazione del diritto all'istruzione come diritto sociale finanziariamente condizionato si veda A. SANDULLI, *Per la tutela della dimensione costituzionale dell'istruzione*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 643 ss., spec. 645; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, 561; M. DE ZIO, *La tutela dei “diritti finanziariamente condizionati” nella prospettiva costituzionale, europea ed internazionale*, in *Annali (Università degli Studi del Molise)*, Napoli, ESI, 1999, 485 ss.; F. POLITI, *Diritti sociali, equilibrio di bilancio e sentenze di incostituzionalità ad effetti temporalmente limitati*, cit., 1309 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 28 ss. (che si sofferma più ampiamente sulle classificazioni dei diritti sociali, inclusa quella tra diritti sociali *condizionati* e *non condizionati*); A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di un rapporto “complicato” nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2020, 331 ss., spec. 336 ss.

¹³⁷ Cfr., in merito, I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3/2017, 353 ss.

¹³⁸ Cfr., in merito, C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 31 ss., spec. 39. Tra le altre decisioni, si veda Corte cost., sentenza 23 luglio 2015, n. 178; Corte cost., sentenza 21 luglio 2016, n. 203, spec. punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Analogo orientamento si registra nella giurisprudenza amministrativa. Si veda, tra le altre, Cons. Stato, Ad. Plen., sentenze 12 aprile 2012, nn. 3 e 4.

¹³⁹ Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punti 4 e seguenti del *Considerato in diritto*. Per un commento a tale pronuncia si veda, tra gli altri, A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2343 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2336 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2017, 105 ss. Sulla sentenza della Consulta n. 275/2016 e per un quadro sulle molteplici questioni legate al diritto all'istruzione del disabile si veda A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Napoli, 2020, Editoriale scientifica, 110 ss. e *passim*. Sull'inclusione scolastica degli studenti con disabilità si veda, altresì, G. ARCONZO, *Il diritto allo studio delle persone con disabilità dalla Riforma Gentile ai giorni nostri*, in E. BORGONOVÌ - R. GARBO - L. SBATELLA (a cura di), *Cald. Una rete per l'inclusione. Scritti in ricordo di Walter Fornasa*, Milano, Giuffrè, 2016, 21 ss.; G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2018, 37 ss.

«predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione», in quanto «l'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano “incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione”»¹⁴⁰.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il potere discrezionale del legislatore volto a sottrarre risorse alla scuola non ha dunque carattere assoluto, trovando un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»¹⁴¹.

Sotto tale profilo, anche la più recente giurisprudenza costituzionale¹⁴² ha avuto modo di chiarire che «le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili».

Con riguardo al diritto allo studio e all'istruzione, la Consulta ha affermato il principio secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»¹⁴³.

Il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, quale è l'istruzione, non può qualificarsi, secondo la Corte, come finanziariamente condizionato, e «la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio», essendo «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹⁴⁴.

Pur se la maggior parte delle richiamate pronunce riguarda il diritto all'istruzione del disabile, non si può negare il punto fermo che la Corte ha voluto introdurre rispetto alla precedente giurisprudenza, sottolineando come in tale materia non esista alcuna insindacabilità nel giudizio di costituzionalità delle questioni finanziarie di fronte alla discrezionalità del legislatore, affermando chiaramente la prevalenza dei diritti sociali sugli equilibri di bilancio¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Così la Consulta statuisce nella sua sentenza 11 aprile 2019, n. 83 (punto 4.1 del *Considerato in diritto*). Per un commento a tale sentenza, si veda A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione*, cit., 116 ss.; E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Le Regioni*, 2019, 1 ss.; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, 6 maggio 2020, 121 ss.; A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2020, 29 febbraio 2020, 318 ss.

¹⁴¹ Corte cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 80; Corte cost., sentenza 4 luglio 2008, n. 251; Corte cost., sentenza 22 giugno 2000, n. 226.

¹⁴² Corte cost., sentenza 20 luglio 2020, n. 152, spec. punto 6 del *Considerato in diritto*. Si veda, inoltre, tra le altre, Corte cost., sentenze 10 aprile 2020, n. 62, 16 dicembre 2016, n. 275, 29 gennaio 2016, n. 10.

¹⁴³ Corte cost., sentenza 10 aprile 2020, n. 62, spec. punto 4.3 del *Considerato in diritto*, nonché Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁴ Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*. Secondo la dottrina, la Consulta con questa pronuncia avrebbe delineato un autonomo modello in materia di diritti sociali, costruiti non come diritti vincolati dall'equilibrio di bilancio, ma come diritti vincolanti il bilancio: così A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., 337, nonché 338 ss.

¹⁴⁵ R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 111; A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio*, cit., 337-338 e 344.

Il diritto all'istruzione si configura così come diritto sociale fondamentale¹⁴⁶ – in quanto integra il più generale valore connesso al “diritto” di vivere una vita degna dell'uomo¹⁴⁷ – e non come mero diritto sociale (o come diritto finanziariamente condizionato), che soffre di una “condizione di minorità” rispetto al principio di libertà¹⁴⁸. Così inteso, il diritto all'istruzione (e all'educazione) di fatto finirebbe con il coincidere con un interesse legittimo pretensivo¹⁴⁹, cedevole in mancanza di risorse economiche e, dunque, destinato a soccombere di fronte alle esigenze di bilancio *ex art. 81, comma 1 Cost.*

Ricorrendo alle grammatiche dell'On. Marchesi in Assemblea Costituente, si tratta di un diritto da riconoscersi a ogni cittadino «senz'altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto»¹⁵⁰.

Una diversa conclusione, come quella che vede nell'istruzione un diritto finanziariamente condizionato, si porrebbe (e si pone) in contrasto con la Carta fondamentale, la quale al contrario affida alla *Repubblica*¹⁵¹, *ex art. 3, comma 2*, il compito di (in positivo)¹⁵² «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale»¹⁵³, anche in condizioni di crisi economica. La

¹⁴⁶ Così N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., 464, il quale include nella medesima categoria di diritti anche il diritto alla salute e il diritto al lavoro. Dottrina più recente qualifica il diritto all'istruzione come diritto sociale inviolabile: F. ANGELINI, *La famiglia e l'istruzione*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 67 ss., spec., 91.

¹⁴⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 24.

¹⁴⁸ Cfr., in merito, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 97 ss., spec. 101, il quale correttamente rileva come anche i diritti di libertà (e non solo quelli sociali) hanno un costo (ivi, 121); ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 3 ss., spec. 6-7. Si veda, inoltre, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della sussidiarietà orizzontale*, Gruppo di PISA, 3 settembre 2012, 4, consultabile alla pagina *web* <https://www.gruppodipisa.it>. Sulle differenze tra diritti sociali (fondamentali) e diritti di libertà si veda N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., 464-465 e, prima ancora (giugno 1945), P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, ora in ID., *Opere Giuridiche*, III, cit., 170 ss., spec. 177 ss. (il quale peraltro ritiene che la soddisfazione dei diritti di libertà “non cost[] nulla allo stato”: ivi, 179).

¹⁴⁹ Secondo la tesi di Livio Paladin e prima ancora di Fabio Merusi, su cui si veda E. PICOZZA, *Il ruolo strategico della infrastruttura dei trasporti*, in G. COLOMBINI - M. D'ORSOGNA - L. GIANI - A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto*, cit., 97 ss., spec. 100.

¹⁵⁰ Come riportato da U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 96 ss., spec. 98 (e ivi nota 16).

¹⁵¹ Il compito della rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., è affidato alla “Repubblica”, «cioè al complesso delle forze cui la Costituzione riconosce poteri suscettibili di concorrere alla realizzazione della finalità prescritta»: così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova, Cedam, 1976, 1034, il quale osserva come tale compito non sia – dunque – riservato al legislatore. Analogamente, V. CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, cit., 63. Sulla interpretazione di tale termine nella giurisprudenza costituzionale, si veda, ad esempio, Corte cost., sentenza 25 febbraio 1988, n. 217, cit., laddove si afferma che della “Repubblica” fanno parte il «[...] complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali)» (punto 4.2 del *Considerato in diritto*). La forma repubblicana, retamente intesa, non può non comportare il principio di eguaglianza (sostanziale) e tale principio (di eguaglianza) comporta, se vuole essere coerentemente sviluppato, la forma repubblicana. Su tali aspetti si veda A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1990, 13, nota n. 6; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, Cedam, 1998, 731 ss., spec. 736-737; ID., *Sui diritti sociali*, cit., 104 ss.

¹⁵² Cfr., in merito, N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313 ss., spec. 1323; ID., *Sui diritti sociali*, cit., 465; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1031 ss.

¹⁵³ Cfr., in argomento, A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, n. 1/2013, il quale avverte che «[p]er preservare i beni comuni vi è bisogno di istituzioni ben disegnate e di un diritto molto sofisticato e non dei loro opposti». Sullo Stato come «riduttore di asimmetrie giudicate intollerabili» si veda A. PREDIERI, *Europeità dell'economia sociale di mercato*, in *Nuova Antologia*, 1995, Fasc. 2195, 184 ss., spec. 208. È stato rilevato come il principio di sussidiarietà «[sia] stato voluto e [venga] sostenuto da molti proprio in opposizione al principio di eguaglianza sostanziale»; infatti, «mentre questo secondo principio obbliga i poteri pubblici ad intervenire per superare le diseguaglianze materiali, il principio di sussidiarietà obbliga al contrario i poteri pubblici a non intervenire se quelle stesse attività di interesse generale che vorrebbero intraprendere sono già svolte o possono essere svolte da soggetti privati»: così G.U.

Repubblica è dunque chiamata a svolgere un ruolo più diretto nella erogazione del servizio scolastico, consistente nel compiere azioni positive e nel rendersi parte attiva attraverso la gestione diretta e la propria organizzazione amministrativa¹⁵⁴ (art. 33, comma 2, Cost.), oltre alla istituzione di scuole di ogni ordine e grado, aperte a tutti (art. 34, comma 1, Cost.), all'interno delle quali non sono ammesse discriminazioni¹⁵⁵. A tale compito della Repubblica corrisponde un diritto riconosciuto ad ogni cittadino, superando i limiti derivanti dalla sua appartenenza «ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica»¹⁵⁶.

L'esigenza di non farne un diritto a titolarità elitaria – tipico della scuola classista e aristocratica, una delle massime espressioni del sistema liberale del XIX secolo (sin dallo statuto albertino, che non prevedeva alcuna disposizione in materia di scuola)¹⁵⁷ e del XX secolo (fatta propria anche dal sistema fascista), per giungere sino all'Assemblea Costituente¹⁵⁸ – ha determinato l'assunzione e l'organizzazione del servizio da parte dello

RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss., spec. 44. Né si può sostenere – aggiunge l'A. – che la codificazione del principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost., abbia tacitamente abrogato l'art. 3, comma 2, Cost. (*ibidem*). Il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio di eguaglianza sostanziale pongono soltanto «vincoli di carattere procedurale, ed impongono lo svolgimento di specifiche analisi prima di procedere»; dunque, «dipenderà sempre da queste analisi, e in definitiva da chi ha il potere di valutare definitivamente queste analisi, se prevarrà una scelta a favore del potere pubblico o una scelta a favore della iniziativa privata, sempre che questa scelta per Costituzione sia possibile [...]» (ivi, 46). In senso analogo, si veda F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2016, 37-38. Sul punto, si veda anche S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016, il quale rileva come la prospettiva rivoluzionaria derivante dall'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale vada relativizzata in forza della necessità di bilanciare tale principio con altri di rilievo costituzionale, in particolare con quello di eguaglianza e con i principi relativi all'organizzazione e al funzionamento della pubblica amministrazione. Cfr., inoltre, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1031 ss.; P. CARETTI, voce *Diritti fondamentali*, in *Dir. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, III, Milano, Giuffrè, 2006, 1881 ss., spec. 1888; A. GIORGIS, *sub Art. 3, 2° co.*, in M. CELOTTO - R. BIFULCO - A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 88 ss., spec. 93 ss.; U. ROMAGNOLI, *sub Art. 3, 2° co.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro it., 1975, 162 ss.

¹⁵⁴ Analogamente S. NICODEMO, *La scuola*, cit., 22, ancorché tale A. ritenga che anche i modelli di organizzazione possano essere ripensati attraverso modelli di coprogettazione, secondo la logica della sussidiarietà circolare o di comunità (ivi, nota 60). Diversamente S. CASSESE, «*Plaidoyer*» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro it.*, V, 1990, 147, che propugna la tesi della destatalizzazione della scuola, di una scuola senza governo, ma che si fonda sull'autogoverno. In sostanza, una *governance without government*, «nel quale non c'è una struttura unitaria e compatta di governo, ma di quest'ultimo vi sono l'azione o le funzioni»: S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001, 43 ss. Nello stesso senso, si veda anche A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 23-24. Sulla organizzazione della pubblica istruzione si veda M. SALAZAR, voce *Istruzione pubblica*, in *Dir. disc. pubbl.*, IX, Torino, Utet, 1994, 19 ss.

¹⁵⁵ S. NICODEMO, *La scuola*, cit., 9. Si veda inoltre A. SANDULLI, *Scuola e università*, cit., 449.

¹⁵⁶ Come precisa Moro, su cui G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Firenze, Le Mounier, 1969, 81 ss., spec. 115. Su tale aspetto si veda, altresì, U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione*, cit., 98 (e ivi nota 17).

¹⁵⁷ A. MURA, S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, cit., 210-211; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 170; A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., 34; ID., *sub Art. 34*, cit., 700-701. Il carattere classista connotava la scuola italiana tanto nella legge Casati del 1859, promulgata due anni prima dell'unificazione d'Italia, quanto nella legislazione, su cui essa si fondava, del Regno di Piemonte e Sardegna (e segnatamente sul r.d. 4 ottobre 1848, n. 818, c.d. legge Boncompagni), di cui la legge Casati rappresentava la continuazione. Su tali aspetti si veda, più ampiamente, F. SISINNI, *La scuola media*, cit., 7 ss. e 15 ss.; M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, Cedam, 1988, 19 ss.; S. MANZIN MAESTRELLI, voce *Istruzione dell'obbligo*, cit., 4. Ma anche il pensiero economico liberista del XVIII secolo si fondava sul carattere essenzialmente classista della scuola. Si veda, in merito, A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, 1776, a cura di A. e T. BAGIOTTI, Torino, Utet, 1975, 952, il quale afferma come «in nessuna società civile la massa possa essere altrettanto istruita quanto la gente di un certo rango o fortuna».

¹⁵⁸ Cfr., in merito, A. MURA - S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, cit., 253-254.

Stato¹⁵⁹. La gratuità caratterizza il diritto all'istruzione, investendo quegli aspetti che qualificano e connotano tale diritto e le prestazioni che esso implica, che non si esauriscono nella messa a disposizione degli ambienti scolastici e del corpo insegnante, il fatto «dell'impartire l'istruzione»¹⁶⁰, in quanto l'istruzione comprende (in senso unitario) «tutto ciò che è necessario per soddisfare quel diritto», non potendo così questo coincidere ed essere limitato al mero «insegnamento»¹⁶¹.

È, pertanto, necessario non già una spiegata applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (ad es., delle famiglie) *ex art. 18, comma 4, Cost.*, bensì un intenso (e diretto) intervento pubblico, che si fondi primariamente sui lasciti dei padri della vera buona scuola, quale fu – e continua ad essere – Giovanni Gentile.

Solo così potrà, inoltre, trovare concretezza l'idea dei Costituenti, secondo cui il diritto all'istruzione e il diritto allo studio sono un «formidabile fattore di promozione dell'eguaglianza sostanziale» (art. 3, comma 2, Cost.)¹⁶² nonché «fondamentale garanzia di liberazione sociale»¹⁶³.

Anche la giurisprudenza amministrativa sottolinea come l'istruzione sia «il principale strumento con cui lo Stato provvede, ai sensi dell'art. 3, comma 2, a rimuovere, specie nei territori più svantaggiati, gli ostacoli di ordine economico e sociale», al fine di realizzare il principio di eguaglianza sostanziale¹⁶⁴. Un analogo approccio è seguito a livello internazionale, e segnatamente dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU, adottata nel 2015, nella quale si è posto un forte accento sull'importanza dell'istruzione inclusiva e di qualità, come uno dei propri obiettivi di sviluppo sostenibile (Obiettivo 4)¹⁶⁵.

¹⁵⁹ S. NICODEMO, *La scuola*, cit., 9. Più ampiamente, sul punto, si veda U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione*, cit., 99 ss. Si vedano, altresì, le sempre attuali riflessioni di P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 284-285.

¹⁶⁰ In tal senso, si veda Corte cost., sentenza 4 febbraio 1967, n. 7.

¹⁶¹ Secondo le lucide riflessioni di U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione*, cit., 101. Sulla distinzione tra i due concetti (*insegnamento e istruzione*) si veda, del medesimo A., *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 711 ss. In tale prospettiva, si veda anche A. MURA - S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, cit., 255, secondo cui, per rendere effettivo il diritto all'istruzione, «lo Stato non è impegnato solamente a prestare gratuitamente l'insegnamento (a questo basterebbe l'esonero delle tasse), ma ad eliminare tutt'intera la situazione di inferiorità economica che impedisce il proseguimento degli studi»; nonché S. HESSEN, *Democrazia moderna*, Roma, Armando, 1961, 35, secondo il quale il diritto all'istruzione va «inteso come diritto di ogni persona al massimo di istruzione di cui può valersi».

¹⁶² Così Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, il Mulino, 2013, 117 ss. Cfr., su tali profili, N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., 465. Più di recente, si veda F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 13 ss., nonché 49 ss. (anche nella prospettiva dell'istruzione come fattore di valorizzazione delle differenze); S. NICODEMO, *La scuola*, cit., 22; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 149.

¹⁶³ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 280. In senso analogo, si veda A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 6; A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., 249, secondo cui «la liberazione dalla mancanza di istruzione è [...] molto più duratura come politica dalla liberazione della povertà».

¹⁶⁴ Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 18 dicembre 2020, n. 2077.

¹⁶⁵ Su cui si veda diffusamente A. NEPA, *La CEDU e il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità*, in *Federalismi.it*, n. 20/2023, 66 ss. Tale contributo inquadra il diritto all'istruzione inclusiva nel diritto internazionale e in particolare nel contesto della giurisprudenza della Corte EDU, richiamando anche il recente caso *G.L. contro Italia* su uguaglianza sostanziale e inclusione scolastica (ivi, 183 ss., con alcune osservazioni critiche). L'A. richiama anche il rapporto della relatrice speciale ONU sul diritto all'istruzione Koumbou Boly Barry del 16 aprile 2021, *Right to education: the cultural dimension of the right to education, or the right to education as a cultural right*, che raccomanda agli Stati di riconoscere che la diversità culturale è una caratteristica fondamentale delle società contemporanee che si deve riflettere anche sui vari livelli del sistema educativo dei singoli Stati e che deve ricomprendere tutte le forme di diversità, non solo quella linguistica, etnica e religiosa, ma anche quella sociale, legata ad esempio a situazioni quali la povertà o la disabilità (ivi, 169-170).

Se il *diritto* all'istruzione viene inteso come diritto sociale condizionato o come diritto civico¹⁶⁶ la cui prestazione è subordinata alla sussistenza dei mezzi (economici)¹⁶⁷, le disposizioni costituzionali in materia di istruzione sarebbero svuotate di contenuto precettivo, configurandosi come mere previsioni programmatiche, prive di contenuto concreto e reale¹⁶⁸. In tale prospettiva, si finisce con il ripristinare, ancorché implicitamente, la scuola classista e aristocratica, che è proprio uno dei maggiori limiti (ereditato dal modello gentiliano di istruzione dai sistemi liberali precedenti) che la Costituzione repubblicana del '48 e la nuova scuola democratica volevano (e vogliono) rimuovere, attribuendo allo Stato tutte le prerogative per la realizzazione di siffatto obiettivo, incluso il compito di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono il perseguimento di tale programma politico e giuridico, nella prospettiva che configura la scuola come «organo “costituzionale”»¹⁶⁹. In altri termini, concepire il diritto all'istruzione in modo diverso (come diritto civico o come diritto alla “ammissione” o alla “iscrizione” alla scuola) sarebbe «ben povera cosa», perché «[e]quivarrebbe a ritenere che l'art. 34 Cost. è stato scritto per ottenere un risultato che già precedentemente poteva dirsi acquisito e per riconoscere un “diritto” di cui nessuno sentiva la mancanza»¹⁷⁰.

Il senso vero della previsione costituzionale sarebbe proprio quello di affermare che l'istruzione deve cessare di essere il privilegio di alcuni per diventare il diritto di tutti, sollecitando i pubblici poteri all'adempimento di tale compito e attribuendo al cittadino un diritto soggettivo¹⁷¹.

Diversamente ragionando, come fa l'orientamento oggi prevalente, anche in questo caso, la Costituzione non direbbe (*recte*: non dice) il vero, risultando così, di fatto, sabotata anche sotto questo profilo, sempre ricorrendo alle grammatiche di Piero Calamandrei.

¹⁶⁶ Così A. MURA - S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, cit., 256.

¹⁶⁷ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 31-32, che richiama il principio di gradualità (nell'attuazione di riforme legislative che implicano ingenti esborsi per il bilancio pubblico) e la sottoposizione dei diritti sociali alla «riserva del possibile o del ragionevole», almeno per ciò che concerne la loro attuazione (atteso che tutti i diritti sociali sono “valori”, secondo la ricostruzione di tale A.).

¹⁶⁸ Arg. da Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁹ Secondo la nota espressione di P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 284-285.

¹⁷⁰ U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione*, cit., 98, il quale osserva come questa sia anche la conclusione cui si può giungere dalla lettura dei lavori preparatori e dal dibattito svoltosi in seno all'Assemblea Costituente, da cui «si deduce [...] con certezza che il riconoscimento del diritto all'istruzione era un risultato cui i Costituenti tenevano moltissimo e proprio per il suo significato profondamente innovatore» (*ibidem*). Sui vari e delicati profili riguardanti la gratuità dell'istruzione (ad esempio, in relazione all'obbligo scolastico e al principio di eguaglianza) si rinvia al quadro riassuntivo di A. POGGI, *sub Art. 34*, cit., 706 ss., la quale richiama, tra le altre, le tesi di Mortati e di Atripaldi e passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale e amministrativa su tali aspetti.

¹⁷¹ U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione*, cit., 98-99. Aderisce alla tesi del Pototschnig A. POGGI *sub Art. 34*, 704, la quale richiama non solo gli artt. 34, comma 1, e 3, comma 2, Cost., ma anche gli artt. 33, comma 2, e 34, commi 3 e 4, Cost. Per una diversa tesi, si veda A. MURA - S. CASSESE, *sub Art. 33-34*, cit., 253.

7. Conclusioni

Oggi come un secolo fa, lo Stato liberale poggia su diritti di libertà dell'individuo, inteso come atomo individuale, come consumatore, e non come soggetto relazionale¹⁷². Come osserva acutamente il Calandra¹⁷³, la libertà connotava il perimetro invalicabile in cui il cittadino (cioè quelli che contavano) rinchiudeva e garantiva il proprio privilegio. Lo stato liberale, costruito per una società di *élite* e tutore dei diritti di libertà connessi con l'individuo, non poteva reggere ai colpi provenienti dalla società di massa. Errore di prospettiva, incomprendimento. Il fatto è che la crisi dello stato liberale stava nell'impotenza delle istituzioni e dei metodi a recepire e controllare il nuovo che stava avanzando: classi e problemi strutturali, non semplicemente congiunturali¹⁷⁴.

Ancora oggi l'istruzione appare essere un privilegio¹⁷⁵ e dunque rimane fondamentale il ruolo della Repubblica *ex art. 3, comma 2, Cost.* nel rimuovere tutti gli ostacoli a cui fa riferimento tale disposizione. Ciò in quanto la prospettiva del "diritto" e dell'"*eguaglianza*" hanno giocato un ruolo essenziale nell'epoca in cui l'istruzione era ancora un privilegio¹⁷⁶ e a ben vedere continua (tale prospettiva) ad essere fondamentale ancora oggi, con il riemergere della logica della scuola classista. Si pensi, per fare un esempio, all'insegnamento della lingua inglese nelle scuole pubbliche, di fatto inesistente. Il c.d. mercato del lavoro, invece, richiede, di regola, la conoscenza (fluente) della lingua inglese come requisito per l'assunzione, vale a dire per l'accesso al mercato del lavoro. I genitori devono così provvedere a proprie spese (ad esempio iscrivendo i figli/studenti a corsi privati, a *summer schools* all'estero o a scuole bilingue o internazionali) per far acquisire ai propri figli un requisito di accesso al lavoro ormai indispensabile. È un'ipotesi di sussidiarietà orizzontale delle famiglie inaccettabile, in quanto subordina l'effettività del diritto allo studio alle disponibilità economiche delle famiglie, creando così, *ictu oculi*, evidenti discriminazioni tra studenti, in aperta violazione degli artt. 3 e 34 della Costituzione.

¹⁷² In tale prospettiva, a rilevare non è, dunque, l'individuo, inteso «quale realtà insulare – isola egocentrica e, conseguentemente, egoistica», bensì la persona, «cioè un soggetto relazionale, colto sempre a contatto con l'altro, titolare di diritti ma anche di doveri»: P. GROSSI, *Le proprietà collettive ieri, oggi e domani*, in C. BERNARDI - F. BRANCACCIO - D. FESTA - B.M. MENNINI (a cura di), *Fare spazio. Pratiche del comune e diritto alla città*, Milano, Mimesis, 2014, 37 ss., spec. 49. Sulla non coincidenza tra il concetto di *individuo* e quello di *persona* si veda anche A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 16, laddove la *persona* è intesa come «un'unità interattiva, centro di riferimento di relazioni sociali».

¹⁷³ G. CALANDRA, *Gentile e il fascismo*, cit., 12.

¹⁷⁴ G. CALANDRA, *Gentile e il fascismo*, cit., 13.

¹⁷⁵ Sul problema (non solo politico) del ricambio generazionale della classe dirigente nel pensiero di Piero Calamandrei sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale*, cit., 38 ss., a cui si rimanda anche per un esame delle problematiche connesse alla immobilità sociale in cui versa l'Italia, dove la povertà – non solo economica, ma anche culturale delle famiglie di origine – viene ereditata dai figli, bloccando così la mobilità intergenerazionale resa possibile dalla sostanziale disuguaglianza nell'accesso ai gradi più alti della scolarizzazione (ivi, 38).

¹⁷⁶ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 32, il quale respinge l'idea della sufficienza della eguaglianza formale (ivi, 40). Molto interessante, e in larga misura condivisibile, è la tesi sostenuta da tale A., secondo il quale oggi il tema dell'istruzione non possa più essere affrontato guardando al diritto e all'eguaglianza (art. 3 Cost.), ma da un'altra prospettiva, quella del dovere e della solidarietà. Si tratta di una tesi molto "avanzata", che muove dal presupposto che quel privilegio sia superato e che dunque oggi la prospettiva sia quella del dovere e della solidarietà.

A ciò si aggiunga che tutte le principali misure normative e politiche multilivello “di sistema” adottate in ordine all’istruzione sono oggi da considerarsi come espressione di un programma essenzialmente autoritario, senza dibattito democratico e in assenza di reale confronto politico. Tale aspetto è messo ben in evidenza da alcuni autori, i quali sottolineano la genesi essenzialmente antidemocratica che ha dato luogo alla “buona scuola” (ponendo cioè la fiducia da parte del governo sulla riforma della scuola), impedendo al Parlamento ed alle opposizioni un necessario dibattito parlamentare «su una struttura organizzativa fondativa del nostro Stato sociale».

L’alternanza scuola-lavoro (e i PCTO) è solo apparentemente a vantaggio degli studenti in termini di supporto/transizione dalla scuola al lavoro. Ma in realtà, di tale “percorso” si avvantaggiano, certamente, le imprese e le organizzazioni che ne beneficiano, che hanno a disposizione forza lavoro – peraltro, come visto, non retribuita, non preparata sotto il profilo della sicurezza sul lavoro¹⁷⁷ (anche se gode di una copertura assicurativa¹⁷⁸) e obbligata a rendersi disponibile a qualsiasi richiesta dei soggetti ospitanti¹⁷⁹ – sulla base di appositi accordi stipulati con le istituzioni scolastiche¹⁸⁰, con l’ulteriore conseguenza della riduzione delle assunzioni e/o dei salari dei lavoratori che studenti non sono (o non sono più)¹⁸¹, creando così una concorrenza “al ribasso” nel mercato del lavoro, in cui entrambe le “classi” sono perdenti, essendo frustrate le aspettative e i diritti (costituzionalmente garantiti) tanto degli uni (in termini di ridotta istruzione) quanto degli altri (in termini di occupazione o piena occupazione e corrispondenti livelli salariali). Ecco dunque il sabotaggio della Costituzione, che promette un sistema democratico basato sui diritti degli studenti (e dei lavoratori), ma che viene essenzialmente posto nel nulla dal legislatore ordinario, nel silenzio degli organi costituzionali deputati a far rispettare la Costituzione.

Lo stesso sabotaggio si registra, come visto, per la libertà d’insegnamento e la nuova scuola di Stato e per la configurazione del diritto all’istruzione come diritto sociale condizionato (alle esigenze di bilancio).

¹⁷⁷ Basti pensare che alla sicurezza sul lavoro è destinata una formazione – attraverso l’organizzazione di corsi che l’art. 5, comma 2 del decreto n. 195/2017 cit. attribuisce alla competenza dei dirigenti scolastici delle scuole secondarie di secondo grado – di sole quattro ore. Cfr., sul punto, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 163, in nota. I rischi legati alla scarsa formazione e prevenzione sui luoghi di lavoro sono, pertanto, altissimi e alcuni giovani studenti hanno subito gravi danni a causa di ciò.

¹⁷⁸ In ordine ai profili assicurativi, l’art. 5, comma 6, del citato decreto n. 195/2017 dispone che gli studenti impegnati in percorsi di alternanza scuola-lavoro devono godere di una duplice copertura assicurativa (infortuni e malattie professionali, da un lato, e responsabilità civile verso terzi, dall’altro), senza oneri a carico degli stessi e delle loro famiglie. Con la circolare n. 44 del 21 novembre 2016, l’INAIL ha avuto modo di specificare le condizioni che devono ricorrere affinché vi sia la copertura antinfortunistica degli studenti impegnati nelle attività di alternanza scuola-lavoro, ai sensi della legge n. 107/2015 (commi 33-43). Neppure il nuovo comma 784 *quater* dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, inserito dall’art. 17, comma 4, d.l. n. 48/2023 stabilisce – come visto – solo una integrazione del DVR, che dovrà prevedere una sezione specifica per le misure di prevenzione e i dispositivi di protezione degli studenti.

¹⁷⁹ Come chiaramente messo in evidenza dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, in un parere del 25 luglio 2018 (richiamato da M. BENVENUTI, *«La scuola è aperta a tutti?»*, cit., 104), nel quale si rileva come nell’ambito dell’alternanza scuola-lavoro si corra il rischio che il giovane studente-lavoratore «venga ‘formato’ ad assumere un atteggiamento di passività e adattabilità alle esigenze dell’azienda, oggi per un obiettivo scolastico, domani per non perdere il lavoro».

¹⁸⁰ Si veda, ad esempio, l’art. 6, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 61/2017.

¹⁸¹ Cfr., in merito, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione*, cit., 162.

In conclusione, ad un secolo dal suo varo, la riforma Gentile del '23 (pur con i suoi limiti) e la Costituzione repubblicana del '48 (che vanno considerate come parti di un unico progetto, quello di formare uomini in senso pieno) si pongono con forza come baluardi di resistenza al totalitarismo dei mercati, che riservano agli insegnanti il ruolo di meri elargitori di nozioni, di «trasmettitori di nozionismo preconfezionato», di «asini che vi portino la soma di un sapere, che è d'altri»¹⁸², una categoria (di insegnanti) che con Max Weber potremmo definire come «specialisti senza intelligenza»¹⁸³, fortemente caldeggiata da legislatori e regolatori multilivello di ogni quadrante politico, tanto di destra quanto di sinistra, che puntano al superamento di tale modello d'eccellenza (da sostituire con l'inglese operativo dei mercati, l'informatica, la finanza, il *management* e l'impresa e via dicendo) e con esso delle preziose realtà (come la filosofia, l'arte, la letteratura, il greco e il latino) che Gentile ha massimamente valorizzato, ponendole al centro di un progetto di formazione per l'intera Italia.

L'importanza di tale progetto – nella sua veste democratica – è chiaramente messa in luce da Piero Calamandrei. Nel pensiero di tale A., la stessa democrazia svanisce (o non è “vera”) se il popolo non è adeguatamente istruito e non abbia la capacità di effettuare scelte consapevoli¹⁸⁴. A ciò si aggiunga l'importanza del ricambio generazionale della classe dirigente, da intendere non solo «nel senso di classe politica», ma anche come «classe dirigente nel senso culturale e tecnico: coloro che sono a capo delle officine e delle aziende, che insegnano, che scrivono, artisti, professionisti, poeti». Questo è – aggiunge l'A. – «il problema della democrazia, la creazione di questa classe, la quale non deve essere una casta ereditaria, chiusa, una oligarchia, una chiesa, un clero, un ordine»¹⁸⁵.

La formazione della classe dirigente, così intesa, costituisce per il Calamandrei il problema centrale della democrazia: la classe dirigente non deve essere una casta ereditaria e inaccessibile o accessibile solo mediante canali privilegiati (di diversa natura), una sorta di oligarchia¹⁸⁶; deve essere, invece, «aperta e sempre rinnovata dall'afflusso verso l'alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie»¹⁸⁷.

¹⁸² A. MESSINA, *A 100 anni dalla riforma Gentile*, cit.

¹⁸³ M. WEBER, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, Tübingen, 1922, trad. it. a cura di P. BURRESI, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 1965.

¹⁸⁴ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 269 ss.; ID., *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 283 ss.

¹⁸⁵ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 285.

¹⁸⁶ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 284-285.

¹⁸⁷ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 285.