

# LE DIMENSIONI COSTITUZIONALI DELL'ISTRUZIONE

Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014

a cura di

Francesca Angelini - Marco Benvenuti

ESTRATTO



JOVENE EDITORE  
NAPOLI 2014

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2014

ISBN 978-88-243-2329-1

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

MARCO CROCE

## LA SCUOLA PUBBLICA E LA SCUOLA PRIVATA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il dibattito costituente. – 3. Il dibattito dottrinale. – 4. La giurisprudenza. – 5. La tardiva e problematica attuazione della parità scolastica. – 6. Conclusioni: un'altra parità è possibile? – 7. Nota bibliografica.

### 1. *Premessa*

Il titolo di questa relazione rende necessaria qualche chiarificazione iniziale: parlare di scuola pubblica e di scuola privata in termini di netta giustapposizione oggi, in Italia, potrebbe sembrare quanto meno superficiale. Le evoluzioni ordinamentali che hanno portato, sul finire degli anni novanta del Novecento, alla nascita del sistema nazionale di istruzione, di cui possono far parte pure soggetti privati, e al tentativo di valorizzazione dell'autonomia scolastica, elevata infine a norma costituzionale anche riguardo alla scuola pubblica, hanno creato una situazione di sovrapposizione (e di confusione) di funzioni e di modelli fra soggetti di diversa natura che sembrerebbe tendere a smorzare di molto la dicotomia di cui al titolo assegnato a questo intervento.

Ciò non vuol dire che la distinzione non possa permanere, ma essa va necessariamente circostanziata sulla base di analisi e di argomenti che hanno maggiormente a che fare con l'esercizio di una funzione, piuttosto che con la mera soggettività di chi la stessa esercita. Come si vedrà oltre (*infra*, § 5), l'assetto normativo che è seguito alla legge sulla parità scolastica (l. n. 62/2000) è per molti versi insoddisfacente, proprio perché, lungi dal chiarire gli equivoci frutto del compromesso costituzionale che ha portato alla formulazione degli artt. 33 e 34 Cost., sembra rendere manifesta la difficoltà (forse l'impossibilità) di operare sviluppi legislativi coerenti, che riescano a tenere insieme e a bilanciare dettami e valori che sembrerebbero essere contraddittori. Il legislatore è parso, quindi, non riuscire a scegliere una strada chiara, navigando a vista e cercando di conciliare l'inconciliabile; di qui la diffusa insoddi-

sfazione nei confronti dell'assetto paritario oggi vigente, proveniente sia dai sostenitori della scuola pubblica, che giudicano pericoloso l'"appalto" dell'istruzione a privati "di tendenza" – con il rischio della possibile erosione del divieto di finanziamento di questi ultimi – sia da coloro che guardano con entusiasmo all'apertura del sistema verso la gestione privata del pubblico servizio dell'istruzione, che hanno viceversa lamentato a più riprese la non piena attuazione del principio della libertà *della* scuola e l'assenza di un coerente quadro di finanziamento "a sgravio" delle iniziative private.

È necessario da subito circoscrivere il tema agli aspetti che hanno caratterizzato (e che tutt'ora sembrano caratterizzare) la dialettica sottostante alla dicotomia che fa da titolo alla relazione: in parte perché, comunque, degli aspetti inerenti all'insegnamento come diritto di libertà, al riparto della potestà normativa fra lo Stato e le Regioni e all'organizzazione del sistema scolastico (per citare alcune delle tematiche trattate in questo volume) si occupano altri contributi; e in parte perché, naturalmente, i limiti di spazio impongono di scegliere un taglio che possa portare a un minimo approfondimento su punti qualificanti l'argomento.

Partendo dalla lettura dei lavori preparatori degli artt. 33 e 34 Cost., è sembrato opportuno concentrare l'attenzione sui temi classici che, in maniera piuttosto sorprendente, sembrano come essere stati "scongelati" con la l. n. 62/2000, pur essendo stati sempre oggetto di dibattito, dopo un'"ibernazione" più che cinquantennale: in primo luogo l'annosa questione della liceità/illiceità del finanziamento alle scuole istituite e gestite da privati, poi quella riguardante la qualità dell'istruzione privata e i riflessi negativi sulla doverosità costituzionale dell'istruzione pubblica derivanti dall'apertura ai privati e dal finanziamento delle loro iniziative, infine il mai sopito dibattito sull'antitesi (vera o presunta) tra libertà *nella* scuola/libertà di formazione della coscienza, da un lato, e libertà *della* scuola/istruzione di tendenza, dall'altro. La sorpresa deriva dal fatto che, se era prevedibile che un'inattuazione costituzionale così lunga potesse portare con sé delle vischiosità concettuali al momento della tardiva attuazione, meno prevedibile era il fatto che, rileggendo oggi gli atti dell'Assemblea costituente, si potesse avere la sensazione di trovarsi dinanzi a un mondo in cui davvero nulla sembra essere cambiato e nulla pare essere stato risolto dagli anni quaranta del Novecento, come se la tematica scuola pubblica *vs.* scuola privata fosse pietrificata in un'*impasse* dogmatica e normativa di difficile, se non impossibile, risoluzione.

## 2. *Il dibattito costituente*

Non interessa, in questa sede, un'analisi minuziosa dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, già oggetto di approfonditi e pregevoli lavori di indagine (MINNELI, CALZARETTI), anche perché il dibattito fu fra i più lunghi e articolati (assieme a quello che avrebbe portato alla formulazione e al voto dell'art. 7 Cost.) dell'intero percorso costituente: l'intento della "narrazione" è semplicemente quello di far emergere le criticità che dal dibattito, attraverso uno di quei «compromessi insinceri» di cui parlava V. Crisafulli, si sono riversate nelle disposizioni della Carta costituzionale e poi, a cascata, sulla legislazione attuativa delle stesse. L'evidenziazione di questi nodi irrisolti dovrebbe poi consentire di giudicare con maggiore distacco e obiettività di giudizio gli sviluppi normativi degli ultimi anni.

La storia di quelli che sarebbero diventati gli artt. 27 e 28 del Progetto di Costituzione, per poi essere trasformati negli artt. 33 e 34 Cost., cominciò il 30.7.1946 nella II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, con un breve intervento di A. Piccioni in tema di autonomia universitaria, ma è solo il 20.9.1946 nella III Sottocommissione che iniziarono ad emergere le divergenze alle quali si alludeva in precedenza: da subito ci si preoccupò, da sponde opposte, del problema dell'ideologizzazione dell'istruzione e dei diritti dei diversi soggetti in campo (fanciullo, famiglia, Stato). A G. Togni, che intervenne facendo riferimento al diritto dei familiari a che il bambino avesse un'educazione conforme ai desideri della famiglia, con l'imputazione allo Stato dell'onere finanziario dell'educazione, rispose E. Molè, che fece notare come, così facendo, vi sarebbe stato il pericolo che lo Stato fosse poi costretto a sovvenzionare istituti aventi determinati colori politici. Si affacciò inoltre, in tale seduta, un altro elemento fondamentale, ossia quello della doverosità dell'istruzione pubblica/statale, che fu identificata come il luogo della laicità/neutralità e, per questo motivo, al contrario della scuola privata, giudicata meritevole di finanziamento pubblico: il Presidente G. Ghidini intervenne, infatti, nella discussione, sottolineando che se si fossero riconosciuti gli istituti privati come integrativi dell'intervento dello Stato, quest'ultimo avrebbe avuto il dovere di sussidiarli; viceversa, se si fosse ritenuto che quest'ultimo avesse potuto fare a meno dei primi, esso avrebbe dovuto provvedere con istituti propri indipendentemente da qualunque ideologia politica e religiosa. Per questo motivo, ritenne ben formulata la proposta di M. Giua «è compito dello Stato di provvedere all'educa-

zione con istituzioni proprie» e sottolineò come non si trattasse di un monopolio statale; semplicemente, con quella formula si rimarcava la necessità di garantire a tutti un'istruzione laica e aperta e, in ragione di ciò, si volevano le risorse concentrate solo sul versante pubblico/statale, ferma restando la libertà dei privati di dare vita a propri istituti di istruzione, anche caratterizzati ideologicamente, ma a proprie spese. Di sicuro interesse e attualità sembra essere anche l'assimilazione fra la politica e la religione in punto di ideologizzazione dell'insegnamento, che fa capire come già allora fosse ben difficile trovare un criterio per discernere il religioso dagli altri moti dello spirito, tematica di prepotente e problematica attualità nel diritto ecclesiastico, per quel che riguarda l'identificazione della nozione di confessione religiosa e religione, a fronte dell'emergere di nuovi fenomeni "religiosi" di ogni tipo.

Dopo questa *ouverture*, il dibattito (con il conseguente scontro) vero e proprio cominciò il 18.10.1946 nella I Sottocommissione, con le divergenti proposte di C. Marchesi e A. Moro, riunite in un unico articolato assieme alle parti che li vedevano d'accordo, che polarizzarono i lavori fino all'approvazione finale: la prima tutta incentrata sull'iniziativa dello Stato e sulla vigilanza dello stesso attraverso le norme generali in materia di istruzione, la seconda tendente alla condivisione dei compiti tra pubblico e privato. È piuttosto interessante analizzare la parte proposta da A. Moro, perché questa prima formulazione, che risulta essere la più pretensiva nei confronti dello Stato, circondava comunque di paletti e l'eventuale finanziamento della scuola privata e la stessa attività di quest'ultima: «lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli. I genitori dell'educando hanno diritto di scelta tra le scuole statali e quelle non statali. Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e vigila sull'andamento degli studi. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. È in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali, *che per il numero di frequentanti e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato siano benemerite dello sviluppo della cultura*» (corsivo mio). Come si vede, si punta decisamente sull'iniziativa dei privati e sulla libertà di scelta dei singoli utenti in materia, ma il finanziamento di questo tipo di istruzione è solo eventuale e ancorato al fatto che vi sia un interesse quantitativamente apprezzabile da parte della popolazione verso questo tipo di intrapresa e che la stessa risulti di qualità paragonabile a quella

garantita dall'istruzione pubblica. Quindi, non si pretendeva di imporre alcun obbligo di finanziamento e alcun automatismo "a sgravio", bensì si prevedeva un controllo statale e un apprezzamento eventuale di una realtà che fosse qualitativamente adeguata e, solo in quel caso, eventualmente finanziata. Questa punta massima nelle richieste democristiane venne in qualche modo ridimensionata nel testo finale dell'art. 33 Cost., molto più sfumato e ambiguo pure in presenza della clausola letteralmente *tranchant* del «senza oneri per lo Stato».

In questo contesto di tentativo di accordo fra parti distanti, si inserì il dibattito in tema di libertà di insegnamento e di laicità dell'istruzione, provocato dalla proposta di G. Lombardi: «lo Stato, come rappresentante di tutti i cittadini, non fa suo nessun sistema, dogma o principio scientifico o religioso, essendo il suo insegnamento e la formazione della coscienza civile, cui esso mira, fondati sul principio della ricerca della verità, nel rispetto o attraverso la discussione di ogni opinione liberamente professata». La diversa visione che i due fronti avevano della libertà di insegnamento (di tipo collettivo per i democristiani e quindi coincidente con la libertà *della* scuola, di taglio schiettamente individualistico per gli altri che ne sottolineavano il suo connotato di libertà *nella* scuola) tenne divisi gli stessi fino alla fine dei lavori e fu poi oggetto di un compromesso; tutt'oggi impegna gli studiosi di questa materia che vedeva e vede, da parte cattolica, sostenere una nozione di istruzione organicistica con un individuo immerso in un contesto educativo in qualche maniera prefissato e conforme all'educazione che, secondo i dettami del diritto canonico, i genitori devono dare alla prole; e, da parte laica, puntare sulla nozione di istruzione e di scuola come contesto di libera formazione della coscienza in un regime di libertà e di pluralismo ideologici.

A seguito della sospensione della seduta per consentire ai relatori (con l'intervento di G. Dossetti) di addivenire a formulazioni più condivise, il dibattito continuò ancora il 22.10.1946 e fu tutto incentrato sul tema del finanziamento della scuola privata e della doverosità dell'istruzione pubblica: C. Marchesi fu fermo nel pretendere che lo Stato potesse al limite riconoscere l'utilità della scuola privata, non la sua necessità, e parlò – tema presente anche nelle polemiche odierne – di una possibile «smobilitazione della scuola pubblica», derivante dal drenaggio di risorse verso una scuola privata concepita come sussidiaria invece che come libera rispetto all'intervento pubblico. Si affacciò anche uno dei *mantra* classici del pensiero laico sul tema, ossia quello della

scuola pubblica come momento di unità nazionale, come educatrice alla convivenza democratica, in contrapposizione all'iniziativa privata comportante il rischio della creazione di "monadi culturali" non comunicanti fra loro e non predisposte al dialogo e allo scambio. La presa di posizione di C. Marchesi, con interventi *ad adiuvandum* di M. Cevolotto, P. Mancini e P. Togliatti, ottenne come risultato quello di costringere all'interpretazione "autentica" della proposta democristiana A. Moro, che fu deciso nel sottolineare come il riferimento a «condizioni di efficienza» presente nella sua formulazione non si riferisse a sussidi statali. Il Costituente democristiano fu però fermo nel rivendicare il pluralismo soggettivo in tema di educazione.

Nella seduta successiva, il 23.10.1946, dapprima si dibatté di norme generali in materia di istruzione e poi vennero presentate due proposte alternative, riguardanti la definizione dell'assetto costituzionale in merito al fenomeno della scuola privata: quanto al primo tema, alle preoccupazioni di R. Lucifero, che lamentava il rischio che tali norme potessero essere un domani il grimaldello per consentire qualunque ingerenza dello Stato nell'istruzione privata, rispose A. Moro, specificando come esse avrebbero dovuto fissare esclusivamente le condizioni giuridiche e non gli indirizzi ideologici, dal momento che tale ultimo esito sarebbe risultato impossibile, visto il co. 1 del "futuro" art. 33 Cost. già approvato e visto quanto sarebbe stato proposto di lì a poco in tema di scuola privata. D'accordo sul punto furono pure C. Marchesi, O. Mastroianni e P. Mancini, con quest'ultimo che riferì la nozione di «norme generali sull'istruzione» all'ordinamento degli esami di Stato e alle linee generali dei programmi.

Quanto al secondo tema, ancora una volta si partì da posizioni distanti: «l'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è libera con gli obblighi e i diritti stabiliti dalla legge» recitava la proposta di C. Marchesi. Quella di A. Moro, invece, prevedeva che «chiunque, ente o singolo, può aprire scuole ed istituti di educazione. La legge, nel disciplinare le modalità di apertura delle scuole non statali e nello stabilire i requisiti per la parificazione con le scuole statali, deve assicurare alle scuole non statali condizioni di effettiva libertà e agli alunni di esse uguaglianza di trattamento». Il Costituente democristiano motivò la sua formulazione in termini "difensivi", ossia fece notare che la proposta di C. Marchesi avrebbe potuto lasciare a un legislatore ostile all'istruzione privata la libertà, di fatto, di sopprimerla per il tramite degli obblighi stabiliti dalla legge. Scomparì, rispetto al testo

precedente, il riferimento a finanziamenti eventuali, ma si cominciò a discutere della possibilità di finanziare gli alunni e le famiglie nella loro libertà di scelta, possibilità che sarebbe potuta emergere dall'interpretazione delle locuzioni «effettiva libertà» ed «eguaglianza di trattamento». Le posizioni risultarono anche qui polarizzate: da una parte, G. Grassi sostenne che non si potesse negare aiuto agli alunni che scegliessero la scuola privata; dall'altra, M. Cevolotto esclude questa possibilità. C. Marchesi fece notare, inoltre, come non ci sarebbe stata alcuna garanzia degli effettivi meriti degli alunni delle scuole private che avrebbero dovuto avere aiuti pubblici.

Si giunse così a un testo concordato il giorno successivo: «chiunque, ente o singolo, può aprire scuole ed istituti di educazione. La legge, nel disciplinare le modalità di apertura degli istituti di istruzione ed educazione gestiti da enti e nello stabilire i requisiti per la parificazione, deve assicurare condizioni di effettiva libertà». Ma l'accordo trovato dietro le quinte non placò il dissenso, che fece emergere ulteriori criticità del testo: cosa si sarebbe dovuto intendere per parificazione e a quali condizioni la stessa avrebbe potuto essere concessa? Di qui in avanti, ci si scontrò sui concetti di pareggiamento e di parificazione, con l'attacco della sponda laica a questo secondo istituto, considerato il responsabile della poca qualità dell'istruzione privata dell'epoca. Emerse dunque il tema, che sarebbe poi stato anche trasfuso nella legge sulla parità scolastica, dei controlli di qualità: pur rimanendo fermissimo nel negare diritti al finanziamento alle scuole private, M. Cevolotto, ad esempio, aprì alla parificazione, ritenendo però che essa avrebbe dovuto essere riconosciuta solo quando fossero raggiunte particolari condizioni di rendimento degli alunni e dell'organizzazione scolastica.

Per il resto, l'attenzione fu sempre focalizzata sul tema del finanziamento indiretto, mediante borse di studio attribuite agli studenti che scegliessero la scuola privata, anche perché A. Moro propose una nuova formulazione – «la legge, nel disciplinare le modalità di apertura delle scuole non statali e nello stabilire i requisiti per la parificazione, deve garantire a tali scuole condizioni di effettiva libertà e agli alunni degli istituti parificati parità di trattamento» – e, pur avendo cura di rimarcare che per «parità di trattamento» si dovesse intendere l'equipollenza del titolo di studio e non si alludesse a nessun finanziamento diretto, dichiarò che restava impregiudicata la questione del conferimento di borse di studio. Lo scontro seguente alla bocciatura di questa

proposta si trascinò fino alla seduta successiva del 29.10.1946, che vide emergere una proposta di P. Togliatti che provò a mediare fra le posizioni dei due fronti: «la scuola privata è libera ed ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi della scuola privata e nel determinare i requisiti per la sua parificazione, le assicura una libertà effettiva e, a parità di condizioni didattiche controllate dallo Stato, garantisce agli alunni degli istituti privati parità di trattamento. Tutte le provvidenze statali a favore degli alunni capaci e meritevoli sono conferite mediante pubblici concorsi». Come si vede, il segretario del PCI tentò una sintesi delle formulazioni precedenti, che però non ebbe successo; ciò nonostante, essa ebbe il merito di fare approfondire il tema del contenuto della parità e, sul punto, C. Marchesi risultò molto fermo, facendo notare che, nel caso della richiesta della parità, il soggetto richiedente avrebbe dovuto accollarsene gli oneri: «poiché la scuola statale è continuamente soggetta al controllo dello Stato attraverso i capi di istituto e il corpo ispettivo, allo stesso controllo deve essere sottoposta la scuola privata, altrimenti non vi sarebbe parità di trattamento, ma intollerabile disparità. Occorre, inoltre, vi sia parità nella scelta del personale didattico; e poiché lo Stato assume soltanto personale incluso nella graduatoria dei concorsi e gli insegnanti delle scuole pubbliche, quando non vi sia carenza di insegnanti effettivi, sono i vincitori di concorsi pubblici, anche gli insegnanti delle scuole private devono essere scelti tra i vincitori dei concorsi, come avviene all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano». Ecco un altro snodo cruciale della discussione in materia: parità solo a chi avesse assicurato qualità e reclutamento del corpo insegnante con procedure concorsuali come garanzia della stessa.

Con questa seduta terminò il lavoro nella I Sottocommissione, ma non i tentativi di mediazione e di compromesso: A. Moro sembrò accettare l'impostazione di P. Togliatti, richiedendo però modifiche lessicali capaci di far meglio "digerire" politicamente l'accordo alla parte cattolica. Ma alla ripresa dei lavori sul punto nell'Assemblea costituente, in sede di discussione sul Progetto di Costituzione gli artt. 27 e 28 (i "futuri" artt. 33 e 34 Cost.) non richiamarono questa proposta, ma l'originaria formulazione di A. Moro; e su quella si cercò infine il compromesso.

Dei lavori nell'Assemblea merita ricordare, oltre alle posizioni che emersero in sede di votazione delle formule compromissorie sulle quali si trovò un accordo, alcuni interventi di grande spessore, che riguarda-

rono punti qualificanti dell'analisi che si sta tentando di condurre: l'appassionato intervento di P. Nenni del 10.3.1947, ad esempio, tutto incentrato sulla nozione di laicità dello Stato e di laicità della scuola come condizione della pace religiosa, politica e sociale, contrapposta alla nozione di scuola confessionale produttrice di divisione; l'articolato discorso di L. Preti del 17.4.1947, che rimarcò l'importanza della libera formazione della coscienza, possibile solo nella scuola di Stato – «scuola liberale, aperta palestra di tutte le idee» – che contestò la richiesta di finanziamento della scuola privata, facendo notare come non vi fossero risorse sufficienti nemmeno per quella pubblica, e che attaccò l'istituto della parificazione, colpevole di aver dato un «colpo mortale alla serietà degli studi», concludendo poi che la vera libertà per tutti sarebbe stata la libertà *nella* scuola e non quella *della* scuola; e, infine, il deciso intervento di W. Binni, anch'esso tutto incentrato sulla libertà di insegnamento, sulla libertà di formazione della coscienza (negate nel privato e affermate nel pubblico) e sulla superiorità dell'istruzione statale sotto questo aspetto, che faceva meritare alla stessa l'esclusività del finanziamento. Egli tracciò, inoltre, la linea di resistenza del fronte laico: diplomi ed esami avrebbero dovuto essere rilasciati e curati solo dallo Stato; si sarebbe dovuto eventualmente utilizzare il sistema del pareggiamento (rigoroso quanto a qualità) e non parlare meramente di parità; nessuna sovvenzione, né diretta né indiretta, avrebbe dovuto essere data alla scuola privata (si fece diretto riferimento alle poche risorse disponibili per la scuola pubblica). Il filo conduttore di questi interventi fu dunque l'asserita diversa qualità dell'istruzione pubblica in virtù del pluralismo ideologico che la avrebbe caratterizzata, il suo essere al servizio della «comprensione democratica» e della libera formazione della coscienza.

Dall'altra parte, si replicò rivendicando il diritto dei genitori all'educazione e la necessità di finanziare la libertà di scelta, facendo anche notare come il concetto di neutralità dell'istruzione o non esistesse nella pratica o risultasse essere anch'esso caratterizzato ideologicamente (interventi di G. Bosco Lucarelli e di G. Colonnetti). Di particolare significato fu poi l'intervento di G. Bruni del 18.4.1947, nel quale si possono trovare scolpiti, anche a livello terminologico, i problemi concettuali del dibattito giuridico contemporaneo in materia di istruzione: si contestò la distinzione stessa tra la scuola pubblica e la scuola privata, dal momento che bisognava «partire dall'idea che l'insegnamento che si impartisce nella scuola non statale, nei suoi vari tipi, è un

servizio non meno “pubblico” di quello che s’impartisce nella scuola statale». Per G. Bruni, sul momento dell’educazione insistevano tre diritti: quello del fanciullo a che la sua personalità venisse rispettata, quello della famiglia che aveva il diritto di presentare le verità assolute in cui credeva e quello della Repubblica che aveva una sua missione educativa che avrebbe dovuto portare alla creazione di una comunità di individui che avessero una base di vita comune. Questi tre momenti andavano dunque integrati in ogni scuola e ogni scuola sarebbe stata così «servizio pubblico». Pur non risultando convincente la soluzione operativa proposta (addirittura si accennò all’ossimorica possibilità della creazione di scuole statali confessionali su richiesta delle famiglie), tale intervento ebbe sicuramente il merito di distinguere le varie situazioni giuridiche imputabili ai soggetti coinvolti nella costruzione di un sistema di istruzione (discenti, genitori degli stessi, insegnanti e organizzazione scolastica), situazioni che sembrano essere sempre inestricabilmente intrecciate e di difficile bilanciamento fra loro. Il problema vero è che non sembra possibile armonizzarle tutte e tre in un sistema integrato di pubblica istruzione, dal momento che la prevalenza della conservazione dell’identità di parte non sembra passibile di inserimento fra gli obiettivi della missione dell’istruzione pubblica.

Nel corso delle sedute successive si continuò a dibattere cercando un accordo che stentava ad arrivare, nella consapevolezza della necessità di un compromesso, ma anche nell’insoddisfazione per la formulazione degli artt. 27 e 28 del Progetto di Costituzione: L. Silipo parlò di ambiguità degli stessi e F. Bernini di equivocità tendente a soddisfare le tesi democristiane (19.4.1947); T. Codignola di disposizioni equivoche e insidiose, destinate a dar luogo alle più opposte interpretazioni, e C. Macrelli di «due articoli un po’ confusi, prolissi; vi si trovano delle idee contrastanti fra di loro» (21.4.1947); C. Marchesi definì l’esito, invece, un «prodotto faticoso di una lunga discussione e di un accordo tentato, ma non sempre raggiunto» (2.4.1947). Ci si avviò, in questo clima, permanendo gli opposti fronti sulle medesime posizioni, verso l’approvazione del testo attuale degli artt. 33 e 34 Cost., in un vortice di emendamenti e richieste di chiarificazioni sui termini di “parità” e di “equipollenza”, che poi sfociò, il 29.4.1947, nel famoso “emendamento Corbino” (in realtà i proponenti furono molti, tra cui anche C. Marchesi, L. Preti, W. Binni e T. Codignola), che inserì nella disposizione il «senza oneri per lo Stato». Anche se E. Corbino stesso specificò che si intendeva negare un diritto ma non porre un divieto, dalle dichiara-

zioni di voto emerse, in realtà, l'intenzione di negare la possibilità di sovvenzioni alle scuole private.

### 3. *Il dibattito dottrinale*

Non può dunque sorprendere che, a fronte di disposizioni costituzionali frutto di un faticoso compromesso non sempre riuscito, si sia stratificata nel tempo una pluralità di opinioni in materia di finanziamento delle scuole private, di rapporto fra la libertà *nella* scuola e la libertà *della* scuola e di contenuto e limiti della libertà per i privati di istituire scuole al fine di ottenere la parità. Quanto al primo punto, il contenuto della formula «senza oneri per lo Stato» è stato interpretato dalla dottrina utilizzando i più svariati tipi di argomento, ma fondamentalmente tre sono gli esiti di tale riflessione: il divieto assoluto di finanziamento in favore delle scuole private, conformemente a quanto risulta dall'intenzione originaria e dalla lettera della disposizione; il divieto relativo, nel senso che i privati non hanno diritto di ottenere contributi, ma lo Stato ha la facoltà di concederli, sulla falsariga di quanto sostenuto da E. Corbino nell'Assemblea costituente (*supra*, § 2); il divieto relativo, nel senso che, a determinate condizioni o entro certi limiti, lo Stato non solo può, ma ha il dovere di sovvenzionare le scuole private.

Si può però far notare che tutti i sofismi attraverso i quali si è cercato di eludere quello che sembrerebbe essere (ed è) un chiaro divieto – distinguere il momento dell'istituzione da quello del funzionamento e della gestione; distinguere gli oneri dalle sovvenzioni; lamentare la doppia imposizione fiscale per chi sceglie la scuola privata; evidenziare il servizio “a sgravio” del bilancio statale posto in essere dalle scuole private; valorizzare l'inciso «equipollente» – sembrano non essere sostenibili alla luce delle ripetute prese di posizione sul punto dell'Assemblea costituente, che danno forza ad un'interpretazione rigida e letterale dell'inciso, almeno per quanto riguarda il divieto di finanziamento diretto. Come abbiamo visto in precedenza, vi è stato un lavoro accurato per espungere tutte quelle formulazioni che avrebbero potuto, anche indirettamente, giustificare le sovvenzioni a favore delle scuole non statali; gli aiuti che lo Stato deve dare ai meritevoli risultano attribuiti per concorso e si è, quindi, escluso che possano essere dati “a pioggia” per il solo fatto di frequentare un certo tipo di scuola. E se da un lato il c.d. emendamento Corbino, che ha portato alla formulazione finale, è stato

interpretato dal proponente nel senso di escludere il diritto al finanziamento da parte del soggetto privato, ma non di sancire un divieto in capo allo Stato, è pur vero che la stragrande maggioranza dell'Assemblea costituente, manifestatasi nelle dichiarazioni di voto, ha interpretato lo stesso come un divieto di sovvenzionare le scuole non statali (CALZARETTI).

Ma è soprattutto alla luce di un altro dato che la questione dovrebbe essere definitivamente risolta: l'art. 33 Cost. attribuisce, al co. 2, alla Repubblica il dovere di istituire «scuole statali per tutti gli ordini e gradi» e questo dovere è pacificamente inteso come «obbligo di mettere in piedi una organizzazione capace di accogliere tutta la popolazione in età scolare, senza che una parte di essa sia costretta a frequentare scuole private non per libera scelta, ma per carenza di strutture statali» (CASSESE e MURA). Se così è, non si capisce come lo Stato possa distrarre risorse da questo obiettivo che ancora oggi non è stato realizzato per finanziare una realtà, la scuola privata, che non è necessaria costituzionalmente. Questa constatazione dovrebbe far cadere ogni argomentazione basata sull'idea dello «sgravio» per il bilancio statale, dal momento che il bilancio statale, in questa materia, *non* dev'essere sgravato per un obbligo costituzionale imposto ai fini di garantire la possibilità a tutti di avere una scuola pubblica laica e pluralista. E, da questo punto di vista, dovrebbero dunque considerarsi inammissibili anche le provvidenze date indirettamente, lasciando semmai alle scuole private che volessero accogliere alunni in condizioni economiche disagiate l'onere di modulare le rette in base al reddito e di istituire borse di studio finanziate con le rette più alte fatte pagare a chi se lo può permettere e sceglie l'istruzione privata.

Per quanto riguarda invece il rapporto tra la libertà *della* scuola e la libertà *nella* scuola, la dottrina è divisa, ma in grande maggioranza orientata verso il ritenere il diritto di fondare scuole come funzionale a rendere possibile che l'insegnamento venga impartito seguendo un particolare indirizzo culturale, ideologico o metodologico, considerandolo altresì collegato sia alla libertà di insegnamento sia alla libertà dei genitori di educare i figli, che comprenderebbe naturalmente quella di scegliere un percorso formativo improntato a un preciso orientamento educativo, culturale o religioso (si veda, ad esempio, PITRUZZELLA). Una parte minoritaria della dottrina, invece, pur riconoscendo l'indubbia esistenza della libertà del privato, inteso come soggetto caratterizzato ideologicamente, di fondare una propria scuola, tende a cercare un ragionevole bilanciamento con le istanze promananti dal riconoscimento

e della libertà di insegnamento e di altri diritti fondamentali garantiti agli individui (cfr., fra gli altri, SALAZAR).

L'affermazione della libertà *della* scuola fa comunque con certezza venir meno l'idea di un monopolio pubblico dell'istruzione e con essa quella che la scuola privata possa essere considerata come un'ipotesi di esercizio privato di una pubblica funzione; si affianca invece all'istruzione pubblica un altro tipo di istruzione, retto da regole diverse ed espressione di autonomia privata (GIGANTE). Così considerata, la libertà *della* scuola si pone come limite implicito di quella *nella* scuola, come tutta la giurisprudenza, non solo costituzionale, seguente al c.d. caso Cordero (C. cost., sent. n. 195/1972), sino ad arrivare al c.d. caso Lombardi Vallauri (Corte EDU, 20.10.2009, *Lombardi Vallauri c. Italia*), sembrerebbe confermare, anche se con alcuni "distinguo", con particolare riguardo al tipo di insegnamento svolto (si veda Cass., sez. lav., sent. n. 5832/1994).

Si sono però forse sottovalutate, da parte della dottrina e della giurisprudenza dominanti, alcune posizioni che meriterebbero di essere approfondite: da una parte, anche se dai lavori preparatori emerge "naturalmente" che l'art. 33, co. 3, Cost. mirava proprio a proteggere la "tendenza cattolica" nell'insegnamento e, quindi, comunque un privato di tendenza, la formulazione letterale nulla dice a questo proposito, per cui si potrebbe anche interpretare la disposizione nel senso di una possibilità di fondazione e di gestione privata di istituti con caratteristiche identiche a quelle che la Repubblica deve istituire rispettando la libertà di insegnamento. In dottrina ciò è stato sostenuto da chi ha fatto notare che il diritto di istituire scuole non si estenderebbe «ad enti fondamentalmente difforni da quelli statali esistenti (o che dovrebbero esistere) per ogni ordine e grado» (ESPOSITO); la norma costituzionale non garantirebbe «la libertà di creare organizzazioni che non meritano l'appellativo di scuola o istituto di istruzione secondo lo Stato e le norme generali dello Stato», ma garantirebbe solo che «ciò che per lo Stato è scuola o istituto di istruzione non venga monopolizzato dallo Stato» (ESPOSITO). E se si intendessero le nozioni di istruzione e di insegnamento come funzionalizzate al libero sviluppo della coscienza dei discendenti in un contesto di pluralismo ideologico, è evidente che le conclusioni in merito alla definizione di cosa debba intendersi per libertà *della* scuola dovrebbero essere allora senza dubbio diverse.

Sotto un diverso punto di vista, si è fatto invece notare come vi sia stata una sopravvalutazione degli effetti della sentenza sul c.d. caso

Cordero: la Corte costituzionale non avrebbe ammesso che il principio della libertà di insegnamento possa subire una compressione assoluta, visto che le scuole private possono sì, in linea di principio, prescrivere l'adesione all'indirizzo ideologico perseguito, nello svolgimento dell'attività professionale, da parte degli insegnanti e a questo fine godere di un trattamento in ordine all'assunzione e al licenziamento del personale docente ragionevolmente speciale; ma, in applicazione del principio di ragionevolezza, «non dovrebbe essere giustificabile la pretesa di allontanare il docente la cui attività sia per natura inidonea ad incidere sull'indirizzo perseguito (si pensi all'insegnante di educazione fisica, di matematica, di lingue)» (SALAZAR) o per fatti attinenti alla vita privata dell'individuo. Nella sostanza, dunque, i limiti alla libertà di insegnamento dovrebbero essere intesi in maniera stringente anche nel bilanciamento con la libertà *della* scuola. Ciò non toglie, comunque, che appaia ancora oggi dominante la posizione di chi ritiene sacrificabile la libertà *nella* scuola rispetto alla libertà *della* scuola e che, anzi, come vedremo (*infra*, § 5), la normativa sulla parità scolastica sembra addirittura rendere possibile la conciliazione della nozione di libertà scolastica con quella di istruzione pubblica.

In materia di limiti all'iniziativa privata, l'attenzione degli studiosi già subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione si è concentrata su un'altra dizione passibile di differenti interpretazioni, anche antitetiche – e preoccupanti per le sorti della libertà della scuola privata, come lamentato da R. Lucifero nel suo intervento nell'Assemblea costituente (*supra*, § 2) – e cioè quella di «norme generali sull'istruzione», contenuta nel co. 2 dell'art. 33 Cost.: per alcuni, esse devono essere «quella parte di legislazione statale che tutti debbono osservare, al fine del riconoscimento legale degli studi» (CRISAFULLI); per altri, «l'istruzione, in quanto tale e comunque impartita, è un'attività che soddisfa in ogni caso un fine sociale, un'attività cioè che incontra il limite di talune “norme generali” non in ragione del soggetto pubblico o privato che le svolge, ma dei risultati che raggiunge e che si riportano sempre, anche se in modo parziale, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, che è il vero e solo soggetto cui quei fini possono venire giuridicamente imputati» (POTOTSCHNIG). Comunque sia, è certo che tale legislazione possa andare a collidere tanto con la libertà di insegnamento, quanto con la libertà *della* scuola (FONTANA), dal momento che, se da una parte «appare quasi superflua l'attribuzione alla Repubblica di una competenza normativa in relazione esclusiva alla scuola statale e dall'altra la legge viene espressamente menzionata in ordine alla scuola pari-

taria, sembra evidente che destinatari delle norme generali non possano che essere anche i privati gestori di scuole» (CASSESE e MURA).

Chiarito questo primo aspetto relativo all'estensione dell'area di competenza dal punto di vista dei soggetti che "subiscono" la regolazione, occorre però domandarsi che cosa siano, esattamente, le "norme generali" dal punto di vista dell'oggetto da regolare e, anche a questo proposito, varie sono state le soluzioni prospettate. Si è sostenuto che tali disposizioni possano definire il «piano dei diversi insegnamenti per ogni tipo di scuola, la scelta degli insegnamenti e il loro raggruppamento» e prescrivere il «possesso, nel personale insegnante, di determinati requisiti o titoli di preparazione e capacità professionale» (POTTSCHNIG). E tale orientamento ricalca sostanzialmente quello già espresso nella giurisprudenza costituzionale dalla sent. n. 114/1957, che ha fatto salva la disposizione che vietava l'esercizio della professione di maestro di danza a chi non avesse conseguito il relativo diploma. Un'altra parte della dottrina, invece, sulla base della contrapposizione semantica tra "norme generali" e "norme speciali", è giunta a ritenere che lo Stato possa dettare norme in materia di istruzione valide anche per le scuole private, tranne che per quanto riguarda quel particolare (e dunque speciale) settore di essa che è costituito dall'insegnamento (PIZZORUSSO, CASSESE e MURA, GIGANTE): non rientrerebbero nell'ambito della disciplina speciale e, quindi, potrebbero essere un legittimo oggetto di normazione «tutte quelle regole che riguardano l'organizzazione scolastica pubblica e privata nei suoi mezzi materiali (locali, suppellettili, strumenti necessari) e nel suo elemento personale (insegnanti da un lato, dirigenti e ausiliari dall'altro), l'ordinamento dei gradi in cui l'istruzione è ripartita al fine del conseguimento dei diversi titoli di studio e di abilitazione professionale, la ripartizione delle materie, la disciplina degli esami» (PIZZORUSSO); insomma, tutto ciò che non riguarda direttamente l'insegnamento vero e proprio.

Più di recente, si è invece asserito che le norme generali «saranno volte da un lato a ordinare le indicazioni che provengono dal corpo delle conoscenze specialistiche relative all'istruzione, le quali individuano i requisiti essenziali – in primo luogo quelli attinenti al personale docente – indispensabili per poter identificare un'organizzazione come scuola; dall'altro esse saranno volte a consentire la conoscenza dei fini dell'attività tecnica, e a rendere possibile la comparabilità delle diverse esperienze formative elaborate da ciascun istituto scolastico» (GIGANTE). È certo, comunque, che l'intervento del legislatore, diretto a dettare norme che contemperino e armonizzino il diritto dei singoli con

le esigenze della collettività, è legittimo laddove vi siano esigenze di accertamento dell'esistenza di requisiti tecnici e organizzativi (CARAVITA).

#### 4. *La giurisprudenza*

Il legislatore ha sempre mancato l'occasione di chiarire quale significato attribuire alla formula «senza oneri per lo Stato», ossia non ha mai definito il concetto di onere. Nemmeno con l'emanazione della l. n. 62/2000 le cose sono cambiate: «nel corso dell'*iter* parlamentare il dibattito si è così acceso e le posizioni così irrigidite, che, alla fine, si è preferito rinviare ogni soluzione, per un verso scorporando dal progetto originario il punto del finanziamento pubblico della scuola paritaria, per l'altro demandando ad un atto successivo (d.p.c.m.) la definizione dei criteri di assegnazione delle borse di studio finalizzate a rendere effettivo il diritto all'istruzione» (MINNEI). Tuttavia, la normativa ereditata da un passato anche prerepubblicano, risistemata nel d.lgs. n. 297/1994, rendeva evidente come un finanziamento fosse sempre esistito e sia continuato ad esistere per alcune realtà: in particolare, *a*) le scuole materne non statali, che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita, potevano vedersi corrispondere assegni, premi, sussidi e contributi entro il limite massimo dello stanziamento iscritto ogni anno (art. 339); *b*) le scuole elementari parificate avevano contributi stabiliti dalla convenzione di parifica a carico del bilancio dello Stato (art. 344); *c*) le scuole sussidiate, cioè quelle aperte da privati, enti o associazioni laddove non esistano scuole statali o parificate, erano mantenute parzialmente con il sussidio dello Stato (art. 348); *d*) le scuole magistrali dipendenti da enti con personalità giuridica si vedevano attribuito un contributo per il funzionamento (art. 364); così come contribuivano *e*) le scuole medie non statali laddove non ve ne fossero di statali (art. 56); *e f*) le scuole non statali all'estero (art. 633).

Il legislatore sembrerebbe, dunque, aver inteso la formula come una regola che ammette eccezioni o come un divieto di principio, graduabile a seconda dei casi concreti e bilanciabile con esigenze promananti da altri valori costituzionali. La causa di questo tipo di sovvenzioni, comunque, non sembrava essere la volontà di dare attuazione ai principi del pluralismo scolastico, dell'effettività della libera scelta o dell'uguaglianza fra scuole, mentre pareva piuttosto essere la necessità di fornire una «sorta di remunerazione per la funzione di *sostituzione* o

di *supplenza* (delle scuole statali assenti o insufficienti) che, nelle citate ipotesi normative, viene svolta dalle scuole private sovvenzionate» (MINNEI). Resta semmai da chiedersi se questa eventuale remunerazione per la funzione di supplenza possa ritenersi giustificata alla luce dell'obbligo in capo allo Stato della creazione di un sistema di scuole statali «per tutti gli ordini e gradi», dal quale si dovrebbe ragionevolmente evincere che tutte le risorse disponibili debbano essere utilizzate per realizzare questo dovere costituzionale. Si potrebbe rispondere a questo interrogativo considerando legittima questa remunerazione solo in via temporanea, ossia fino a quando lo Stato non abbia predisposto una sua scuola in quella zona. Viceversa, se tale condizione dovesse divenire permanente – così come pare essere per tutti i casi richiamati dal d.lgs. n. 297/1994 – si dovrebbe propendere per l'illegittimità del contributo, dal momento che si starebbe attuando quel disegno del sistema “a sgravio”, con conseguente violazione dell'obbligo statale di istituire scuole chiaramente scolpito nell'art. 33 Cost.

A fronte di questo tipo di interventi legislativi (e degli altri che sono seguiti a partire dalla metà degli anni novanta del Novecento: *voucher*, buoni scuola ecc.), non abbiamo nessuna presa di posizione della Corte costituzionale, la quale è sembrata voler sospendere il giudizio (da ultimo, rifugiandosi nella dichiarazione di inammissibilità della questione: C. cost., sent. n. 38/2009). È da sottolineare, però, come, in questo settore, la giurisprudenza costituzionale abbia subito una sensibile evoluzione e, per taluni, addirittura un vero e proprio rovesciamento dell'impostazione originaria (BERLINGÒ): dalle nette affermazioni secondo cui dalla garanzia della libertà di scelta del tipo di scuola preferita «non può certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad esercitarla» (C. cost., sent. n. 36/1982, confermata dall'ord. n. 668/1988) e da quelle secondo cui l'equipollenza del trattamento scolastico non potrebbe non essere riferita al valore giuridico degli studi compiuti nelle scuole non statali che hanno chiesto e ottenuto la parità e, quindi, non potrebbe in alcun modo essere utilizzata al fine di garantire la fornitura gratuita dei libri di testo o di materiali di cancelleria (C. cost., sent. n. 7/1967; n. 106/1968; n. 36/1982), si è passati a posizioni più sfumate. Con la sent. n. 454/1994, in particolare, si è, infatti, legittimata la fornitura gratuita dei libri di testo anche per gli studenti delle scuole private elementari, prendendo un diverso «punto di prospettiva» (PITRUZZELLA) costituito dall'adempimento dell'obbligo scolastico (o, meglio, del diritto all'i-

struzione obbligatoria) che riguarda tutti gli alunni, sia quelli delle scuole statali che quelli di tutti gli altri tipi di scuole. Sulla base di questa presa di posizione del giudice costituzionale, questa parte della dottrina ha ritenuto che la diversa prospettiva interpretativa potesse aprire scenari nuovi: in particolare, la libertà di scelta della scuola risulterebbe valorizzata dall'attribuzione dei mezzi che ne rendono più facile l'esercizio e, poiché tutti gli alunni devono godere delle medesime provvidenze dirette a favorire l'adempimento dell'obbligo scolastico indipendentemente dal tipo di scuola prescelto, se non cancellate sono però certamente ridotte le remore di ordine economico alla scelta di una scuola diversa da quella statale. Il principio, introdotto con riferimento alla fornitura gratuita dei libri di testo nelle scuole elementari, parrebbe suscettibile di estensione a tutte le provvidenze predisposte per favorire l'esercizio del diritto all'istruzione. Più di recente, si è sostenuto che la Corte costituzionale sembra adagiarsi sulla *voluntas legislatoris* che apre diverse brecce nel sistema: «riconosce l'esistenza di un principio (costituzionale) concorrente (libertà di scelta della scuola), che, domani, potrebbe essere ammesso (insieme ad altri) a delimitarne il campo di applicazione; ammette i sussidi diretti alle famiglie nel nome del diritto allo studio, il quale già oggi dimostra grandi potenzialità di espansione oltre confine; considera legittimo, in situazioni particolari, che la scuola statale domandi (e sovvenzioni) ad enti, ad associazioni, a privati taluni insegnamenti, facendoli poi propri, fondando *ante litteram* il criterio organizzatorio dell'integrazione tra pubblico e privato con quanto ne deriva anche sul piano economico» (MINNEI).

Il giudice amministrativo ha interpretato espressamente il disposto dell'art. 33, co. 3, Cost. solo a partire dal 1988, mentre in precedenza distingueva fra finanziamenti alle famiglie e sovvenzioni dirette, per riuscire a giudicare legittimi i primi: il TAR Lombardia-Milano, sez. II, sent. n. 34/1988 si è assestato sulla posizione sostenuta da E. Corbino nell'Assemblea costituente (esclusione di un diritto e legittimità di un finanziamento facoltativo da parte dello Stato), posizione confermata anche in TAR Lombardia-Milano, sez. II, sent. n. 193/1988, dove si può leggere che la formula «senza oneri per lo Stato» «rimette alla discrezionalità del legislatore la possibilità di perseguire i propri obiettivi nel campo dell'istruzione anche avvalendosi delle strutture private e di concedere alle stesse un trattamento analogo a quello proprio del settore pubblico». Più sfumata invece appare la posizione del Consiglio di Stato in sede consultiva: secondo Cons. St., sez. II, par. n. 1178/2000,

l'art. 33, co. 3, Cost. non può non esprimere «un tendenziale principio di disfavore nei confronti della possibilità di addossare oneri al bilancio dello Stato relativamente a scuole diverse da quelle statali, pur se eventualmente modulato in relazione alla concreta realtà scolastica non statale cui ci si riferisce; con la conseguenza che – sotto il profilo del metodo interpretativo – la deroga a tale principio generale deve risultare chiara e univoca».

Una recentissima pronuncia della Corte di cassazione a sezioni unite, la sent. n. 10821/2014, si muove lungo questa falsariga interpretativa, escludendo l'esistenza di un diritto al finanziamento in capo alle strutture private, ma la vera novità è che l'inesistenza di obblighi di finanziamento in capo allo Stato viene affermata, sulla base dell'inciso «senza oneri per lo Stato», anche nei confronti della scuola paritaria: il caso riguardava una scuola media privata paritaria che aveva fatto causa allo Stato per ottenere il rimborso delle spese sostenute per dotare la struttura di un insegnante di sostegno per due alunni disabili, che obbligatoriamente devono essere accolti ai sensi della l. n. 62/2000. Ebbene, la Cassazione, confermando l'impostazione del giudice di appello («poiché la scuola paritaria al fine di ottenere la chiesta parificazione deve assumere l'obbligo di garantire la integrazione scolastica delle persone disabili, “senza oneri per lo Stato”, non può avere titolo al rimborso della spesa»), ha statuito che «l'onere di sopportare tutte le spese necessarie per i servizi erogati dalle “scuole parificate”, ivi incluse quelle per l'attività degli educatori di sostegno, grava sulle scuole stesse, sulla base del richiamato principio desumibile dall'art. 33 della Costituzione». Sembra dunque essere stata esclusa qualunque possibilità interpretativa dell'articolo in questione che possa giustificare obblighi di finanziamento alle scuole private, anche paritarie, sulla base del presunto “sgravio” per il bilancio pubblico che la loro attività rappresenterebbe. Ma, vertendo il *thema decidendum* sull'esistenza o meno del diritto, nulla si è detto sulla legittimità costituzionale dei finanziamenti facoltativi alle stesse.

Per quanto riguarda la dialettica tra la libertà *della* scuola e la libertà *nella* scuola, la giurisprudenza costituzionale è ferma alle statuizioni della già citata sent. n. 195/1972 (*supra*, § 3): «negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che carat-

terizzano la scuola, si mortificherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di questi poteri». La libertà del privato di istituire scuole, anche di tendenza, rappresenterebbe dunque un limite naturale della libertà di insegnamento.

Da questo punto di vista, non sembrerebbe esserci apparentemente alcuna novità dopo la sentenza della Corte EDU sul c.d. caso Lombardi Vallauri (Corte EDU, 20.10.2009, *Lombardi Vallauri c. Italia*), visto che lo Stato italiano è incorso in una condanna solamente per la violazione di un parametro "procedurale": la Corte EDU ha reputato che l'interesse dell'università di dispensare un insegnamento ispirato alla dottrina cattolica non possa estendersi fino ad attentare alla sostanza stessa delle garanzie cui il ricorrente ha diritto sulla base degli artt. 6 e 10 CEDU. I giudici statali dovranno dunque ora accertare che il docente abbia avuto una contestazione sul punto da parte delle autorità confessionali e potranno sindacare la congruità della motivazione sul come le pretese opinioni eterodosse che siano attribuite al professore si siano riflesse nella sua attività di insegnamento e, quindi, come siano divenute suscettibili di ledere l'interesse dell'università a dispensare un insegnamento ideologicamente orientato. Si tratta di un'impostazione nella sostanza molto simile a quella della Cassazione, che distingue tra mansioni neutre e mansioni ideologiche (si veda la già citata pronuncia Cass., sez. lav., sent. n. 5832/1994: *supra*, § 2); al fine di giudicare della legittimità o meno del licenziamento dei lavoratori delle organizzazioni di tendenza, che potrebbe in realtà aprire la strada verso un sindacato più penetrante, capace di ridare protezione alla libertà di insegnamento, in ragione delle caratteristiche tecniche dell'insegnamento stesso. Ma al momento, comunque, si è ancora fermi sulla prevalenza della libertà *della* scuola, salvo che nel caso di insegnamento che non si ripercuota sulla tendenza, pur con l'obbligo di motivazione delle ragioni di contrasto fra quest'ultima e l'esercizio della libertà di insegnamento.

Per quanto riguarda, invece, l'imputazione soggettiva della libertà di istituire scuole private e i limiti che la stessa incontrerebbe, la Corte costituzionale con la sent. n. 50/1958 ha chiarito che la libertà di istituzione e di gestione di istituti di istruzione è un diritto riconosciuto alle persone fisiche e giuridiche. Dal punto di vista del contenuto, la stessa decisione non ha però escluso l'ammissibilità di una sua disciplina da parte del legislatore; occorre, tuttavia, che i poteri attribuiti per limitarlo vengano vincolati a interessi generali e che questi attengano alla

medesima sfera (istruzione) o quanto meno a sfere (quali la sicurezza, la sanità, la moralità e la fede pubblica) che sia necessario tenere presenti per evitare un esercizio socialmente dannoso o pericoloso del diritto costituzionalmente garantito. Con un'altra sentenza si è fatta applicazione di tale *ratio*, dichiarando illegittima una legge regionale umbra che subordinava la presa d'atto dei corsi liberi a carattere professionale, organizzati da scuole ed enti privati o da imprese, all'armonia con le indicazioni della programmazione regionale, criterio evidentemente troppo sfumato e non riconducibile a quegli interessi precedentemente richiamati (C. cost., sent. n. 438/1988).

Strettamente connesso al tema dei limiti alla libertà *della* scuola privata è, naturalmente, anche la *vexata quaestio* riguardante l'interpretazione della locuzione «norme generali sull'istruzione», come si è visto oggetto di preoccupazione soprattutto da parte di R. Lucifero nell'Assemblea costituente (*supra*, § 2). Nella giurisprudenza costituzionale si trovano indici importanti per chiarire la portata dell'art. 33, co. 2, Cost., anche se taluni dubbi permangono: con la sent. n. 290/1994, la Corte costituzionale ha sancito che, in materia di istruzione e di ordinamento degli studi, la ripartizione delle competenze fra lo Stato e la Regione sia «tale che al primo spetta il potere di stabilire le “norme generali”, dirette a garantire il godimento del diritto sociale all'istruzione in condizioni di eguaglianza, mentre alla seconda compete l'emanazione delle norme di attuazione e di integrazione... Non v'è dubbio che in tal caso, diversamente da quanto si verifica di regola nel testo costituzionale e da quella che era stata la dichiarata intenzione dei costituenti, l'espressione “la Repubblica” allude allo Stato come insieme dei poteri centrali, e non già come complesso dei molteplici poteri pubblici dislocati in tutto l'ordinamento giuridico, dal momento che soltanto l'ente rappresentativo dell'intera comunità nazionale è in grado di dettare le regole generali volte ad assicurare, senza distinzione di aree geografiche, un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini». Ancor più significativamente si è sottolineato come, nell'ambito della potestà di determinazione delle «norme generali», spetti allo Stato «individuare le discipline oggetto di insegnamento in ciascun tipo di scuola, oltre a stabilire l'orario di studio da dedicare a ogni disciplina. Non v'è dubbio, infatti, che, al fine di garantire un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini, occorra assicurare un minimo di omogeneità dei programmi scolastici. Tale esigenza, per quel che concerne la scuola dell'obbligo, va collegata, in particolare, alla necessità di garantire

a tutti, in modo sostanzialmente eguale, l'alfabetizzazione e un livello minimale di cultura generale, mentre, per quel che riguarda l'istruzione superiore, è indubbiamente connessa al riconoscimento del valore legale dei titoli di studio, diretti ad attestare la preparazione culturale e professionale del loro titolare» (C. cost., sent. n. 290/1994). E, dal momento che la legge regionale impugnata inseriva nei programmi scolastici nuove materie, al fine di tutelare le culture e le lingue diffuse in Sardegna, essa è stata dichiarata incostituzionale.

Con la successiva sent. n. 13/2004, sulla base anche del mutato quadro costituzionale di riferimento, si è invece stabilito che, una volta attribuita l'istruzione alla potestà legislativa concorrente, «il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principî. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina».

Un anno dopo, con la sent. n. 279/2005, dopo aver specificato che «il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica», la Corte collocava tra le norme generali di sicura competenza statale: *a*) l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola; *b*) l'orario annuale delle lezioni, quello delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa, ferma restando la possibilità per ciascuna Regione e per le singole istituzioni scolastiche di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza; *c*) la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti agli esperti (D'ANDREA).

In una decisione ancor più recente, infine, il giudice costituzionale sembra inclinare verso un'accezione forte della categoria: con la sent. n. 200/2009, dopo aver chiarito che la programmazione regionale dell'offerta formativa territoriale «non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina le-

gislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione quanto le linee generali della organizzazione scolastica a livello nazionale», ha “smarcato” le «norme generali» dai «principi fondamentali», identificandole in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, «richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale», tanto da dare la sensazione che «la definizione per finalità delle “norme generali” con la quale il Giudice delle Leggi ha inteso premettere ogni sua decisione, sia stato lo strumento utilizzato dalla Corte per poter poi “ritagliare” una zona di competenza statale, all’interno di materie di competenza regionale» (TROISI). Le decisioni successive a quest’ultima hanno fatto applicazione delle potenzialità indicate, tanto da far sorgere preoccupazioni in quella parte della dottrina che ha sottolineato come, nel «gioco dialettico tra principio e dettaglio, tra struttura portante del sistema e diacronia del principio, il ritorno della riflessione sulla “equivoca dizione” dell’art. 33, c. 2, Cost. pone il nuovo e non semplice problema dell’autonomia scolastica, affermata dalla Corte come limite della legislazione statale e regionale, ma il cui perimetro non si riesce a scorgere, poiché pare giacere nel cono d’ombra delle “norme generali sull’istruzione”» (FRANCO).

##### 5. *La tardiva e problematica attuazione della parità scolastica*

Tutte le problematiche interpretative di cui abbiamo parlato sino ad ora si condensano all’ennesima potenza nella disposizione di cui al co. 4 dell’art. 33 Cost. L’istituto della parità scolastica è stato previsto dopo l’*iter* molto travagliato descritto in precedenza (*supra*, § 2), in cui ci si è interrogati a più riprese anche sul suo preciso significato, in relazione agli istituti del pareggiamento e della parificazione allora vigenti. Il compromesso raggiunto ha lasciato comunque del tutto indefinito il contenuto di questa parità, salvo che per la vaga allusione alla conformità rispetto alle condizioni specificamente indicate dalla legge che dà diritto ad ottenerla. L’assicurazione della piena libertà per l’istituzione e del trattamento scolastico equipollente per gli alunni rimangono formule vaghe e passibili di più interpretazioni, ma, soprattutto, difficilmente armonizzabili, come vedremo, con le restanti parti dell’art. 33 Cost. Con questa disposizione, comunque, accanto alle scuole “meramente private”, vengono previste le “scuole paritarie”, «quelle cioè che

si propongono, pur nell'adozione di particolari indirizzi ideologici, pedagogici o confessionali, di fornire ai propri alunni una preparazione che li abiliti al conseguimento di titoli aventi valore legale» (CASSESE e MURA); e, si è detto, la Costituzione sembrerebbe così voler dare spazio ad una scuola paritaria di tendenza capace di rilasciare titoli giuridicamente eguali a quelli statali (MARZUOLI).

L'attuazione di questa parte della Costituzione è avvenuta solamente con la l. n. 62/2000: in base ad essa, le scuole che ottengono il riconoscimento della parità entrano a far parte del sistema nazionale di istruzione, concepito come sistema unitario e misto nel quale risultano comprese scuole statali, scuole pubbliche non statali e scuole private paritarie. Queste ultime, svolgendo un vero e proprio servizio pubblico, risultano abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale e si vedono riconosciuta una piena libertà di orientamento culturale e di indirizzo pedagogico e didattico, come corrispettivo dell'assunzione di obblighi fondamentali, quali il rispetto degli ordinamenti generali dell'istruzione, l'impiego di personale docente abilitato, l'istituzione di organi collegiali improntati alla partecipazione democratica, l'armonia con i principi costituzionali, la disponibilità ad accettare l'iscrizione di tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta e siano disposti ad accettarne il progetto educativo e l'applicazione delle norme a tutela degli studenti con handicap o in condizioni di svantaggio. Possono inoltre avere la possibilità di vedersi riconosciuti contributi a favore dei loro iscritti sotto forma di borse di studio (si veda l'art. 1, co. 2, 4 e 9, l. n. 62/2000).

Tali caratteristiche richieste al fine dell'ottenimento della parità non sono una novità, costituendo piuttosto una specie di sintesi e di sviluppo degli obblighi già previsti, con riferimento alle scuole parificate, dal d.lgs. n. 297/1994 (CORNELLA). Sotto questo aspetto, dunque, parrebbero essere state fugate quelle preoccupazioni avanzate nel dibattito costituente riguardanti la scarsa qualità delle scuole parificate rispetto alla migliore qualità di quelle parificate, derivanti dal più rigoroso assetto normativo riguardante la regolazione delle stesse.

Il nuovo sistema nazionale di istruzione ha inoltre determinato il superamento di tutti i vari tipi di scuola ereditati dal passato, ossia le scuole parificate, quelle parificate e quelle legalmente riconosciute: a partire, infatti, dall'a.s. 2002/2003 tali istituti hanno dovuto operare la scelta se integrarsi nel sistema nazionale di istruzione, richiedendo la parità, oppure rimanerne fuori, visto quanto disposto dalla disciplina

transitoria; e il Consiglio di Stato (sez. VI, dec. n. 6191/2007) è stato netto nel ritenere che non sia in alcun modo ipotizzabile un cumulo, o anche solo una sovrapposizione, tra lo *status* di scuola paritaria e il preesistente regime giuridico del riconoscimento legale (CORNELLA). D'altronde, tale soluzione è divenuta obbligatoria ai sensi dell'art. 1-*bis*, co. 1, d.l. n. 250/2005, conv. con mod. nella l. n. 27/2006, a norma del quale «le scuole non statali di cui alla parte II, titolo VIII, capi I, II e III, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono ricondotte alle due tipologie di scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62, e di scuole non paritarie». È interessante notare che la differenza fra le scuole paritarie e le semplici private sembra risiedere, ai sensi del co. 4 di tale articolo, nell'assenza, per le scuole meramente private, di obblighi di apertura a tutta l'utenza che ne faccia richiesta e in un minore rigore per quanto riguarda il corpo docente, dal momento che si richiede solo la presenza di persone fornite di «titoli professionali coerenti con gli insegnamenti impartiti». È importante sottolineare che il co. 3 di tale articolo esclude che le scuole paritarie possano svolgere esami di idoneità di alunni di scuole non paritarie che dipendano dallo stesso gestore o da altro con cui vi sia una comunanza di interessi.

Bisogna comunque specificare che, per quanto riguarda tale tipo di scuole, non siamo in presenza di una perfetta parità, dal momento che l'analisi della disciplina di settore e della giurisprudenza amministrativa evidenzia il carattere imperfetto della stessa, sia sotto il profilo dell'accesso ai finanziamenti previsti dalla l. n. 23/1996, sia per quanto riguarda l'espropriazione di aree destinate all'edilizia scolastica dal piano regolatore comunale. In definitiva, la parità scolastica si ridurrebbe allora al diritto per i privati di partecipare al servizio scolastico nazionale con un'eguale dignità e un equivalente effetto formativo ai fini del rilascio dei titoli di studio, senza che il principio possa essere impropriamente esteso ad ambiti e a materie contigui, come i finanziamenti alla scuola e l'edilizia scolastica (CORNELLA).

Venendo ai problemi di sistema e ai dubbi di costituzionalità che sono stati sollevati sulla disciplina della parità scolastica, bisogna innanzi tutto sottolineare come l'obiettivo della legge fosse quello di creare un «sistema nazionale dell'istruzione in cui scuola statale e scuola paritaria (pubblica e privata) concorrono a offrire un servizio (oggettivamente) pubblico in materia di istruzione capace di garantire prestazioni qualitativamente omogenee e di ricondurre un fenomeno

variegato e problematico, come quello dell'istruzione privata, nell'ambito dei principi costituzionali e di regole certe» (FONTANA). Ma non sembra che questo obiettivo sia stato pienamente conseguito o sia in fase di conseguimento, dal momento che gli esiti dei *test* del PISA e dell'INVALSI dimostrano come le scarse *performances* del sistema di istruzione italiano derivino in gran parte proprio dallo scarso rendimento degli alunni delle scuole paritarie, che risulta essere peggiore pure di quello degli alunni delle scuole meramente private. Questi dati possono inoltre condurre a ulteriori considerazioni: essi o certificano che la scuola privata, mera o paritaria che sia, è ben lungi dall'essere al livello della scuola pubblica; oppure fanno capire che gli studenti meno dotati cercano rifugio nel privato per riuscire ad ottenere quei titoli di studio che non riescono a conseguire nel pubblico. In ogni caso, a prescindere dai problemi di costituzionalità, sembra altamente discutibile, alla luce di questi riscontri, finanziare, anche solo indirettamente, istituti di qualità più scarsa e ai quali viene per di più consentito di rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

Il percorso seguito dal legislatore è apparso non molto lineare, anche se non vi è dubbio che molta di questa assenza di linearità sia più una conseguenza della vaghezza e dell'equivocità delle formule costituzionali, dovute al faticoso compromesso che fu trovato, che non l'esito di un cattivo lavoro del Parlamento. Il problema vero sembra risiedere nella stessa possibilità di trasferire in maniera soddisfacente un compromesso politico in un assetto giuridico capace di non dare vita ad antinomie difficilmente appianabili, se non con il sacrificio di uno dei valori in campo. Lo Stato, per dare sviluppo alla disposizione costituzionale, ha l'obbligo di verificare che le scuole paritarie svolgano le stesse funzioni rispetto a quelle garantite dalla scuola pubblica, ma nel farlo rischia di sacrificare l'autonomia delle stesse, annullandone il tratto distintivo che rappresenta la ragione vera della loro esistenza (ZANNOTTI). E ciò che sembra destare le maggiori perplessità è la coabitazione di due principi così contraddittori come la libertà di insegnamento individuale e la libertà della scuola che questo nuovo assetto normativo richiede sia alla scuola pubblica – con l'introduzione del POF di cui all'art. 3 d.P.R. n. 275/1999 si era mirato a differenziare anche la caratterizzazione culturale delle diverse scuole pubbliche, preparando in qualche modo l'avvento delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione – sia alla scuola paritaria, la quale, se di tendenza, vede sacrificata la propria connotazione ideologica nell'ambito delle attività

extracurricolari che non sono obbligatorie per gli studenti che la frequentano, ai quali peraltro, contraddittoriamente, si chiede comunque l'accettazione all'atto dell'iscrizione dell'indirizzo culturale-ideologico della scuola stessa (RENNA). In buona sostanza, l'istituzione del sistema integrato pubblico-privato così concepito rischia di snaturare la scuola pubblica, mentre contemporaneamente comprime pure gli spazi di libertà del privato che voglia chiedere la parità; si tratta di una via di mezzo che tende a far evaporare la contrapposizione fra la scuola pubblica e la scuola privata e che risulta essere, alla fine, poco soddisfacente per entrambe le modalità di essere scuola. Questa conclusione pare essere avvalorata dal fatto che autori di diversa impostazione criticano aspramente questa legge da opposti fronti: c'è chi lamenta il rischio che il passaggio al pluralismo delle scuole – anche per quelle pubbliche, attraverso il POF – possa ostacolare fortemente l'integrazione delle minoranze, soprattutto se provenienti da aree culturali molto lontane dalla nostra, facendo così venir meno la funzione culturalmente unificante della scuola pubblica che, proprio perché neutrale e pluralista, può efficacemente indurre al reciproco rispetto delle diverse appartenenze, in un contesto di positivo confronto culturale che è in tanto più libero in quanto non avviene in ambiti orientati dalle scelte dell'ente gestore della scuola (CIMBALO); così come vi è chi, invece, evidenzia come l'attuale assetto sia frutto di scelte alla fine poco coraggiose e poco coerenti, visto che il testo farebbe intravedere un sistema nazionale di istruzione e i suoi protagonisti, ma non indicherebbe il modo in cui essi possono interagire, non fornirebbe gli strumenti operativi in vista della possibile collaborazione per l'obiettivo comune dell'espansione dell'offerta formativa e non spiegherebbe come le iniziative pubbliche e private possano muoversi nel sistema comune di cui fanno parte, mancando, in definitiva, di ogni riferimento all'integrazione e ai suoi mezzi, dalla programmazione al convenzionamento (MINNEI). Ma, soprattutto, tale assetto mancherebbe dell'elemento che dovrebbe contraddistinguere ogni sistema integrato di gestione di servizi pubblici, ossia il riconoscimento di diritti di natura patrimoniale (RENNA).

L'assetto progettato dal legislatore pare inoltre urtare con gli altri principi sanciti dall'art. 33 Cost.: innanzi tutto per un'impropria equiparazione tra le scuole private e quelle degli enti locali e una non sufficientemente garantita impronta pluralistica della scuola paritaria (RIMOLI); poi per l'assenza di certezza in relazione al regime dei controlli e della valutazione della stessa (SANDULLI). Ma i motivi di dubbio più

grave continuerebbero ad essere quelli emersi nel dibattito nell'Assemblea costituente riguardo al problema della necessaria caratterizzazione laico-pluralista della pubblica istruzione, unitamente a quello della doverosità dell'istituzione da parte dello Stato di scuole per tutti gli ordini e i gradi, che potrebbe essere messa in discussione dall'apertura al privato del sistema nazionale di istruzione. La legge sulla parità potrebbe essere dunque giudicata incostituzionale, dal momento che «attribuisce il compito di erogare istruzione pubblica... ad una struttura che non garantisce la libertà di insegnamento e che dunque è priva di un requisito costituzionalmente indispensabile» (MARZUOLI); così come fondate sembrerebbero anche le preoccupazioni di chi, dopo aver manifestato dubbi riguardo alla compatibilità tra l'esclusione dell'obbligo del rispetto del principio di neutralità riconosciuto alle scuole paritarie e lo svolgimento di un servizio pubblico, che per definizione deve intendersi rivolto a tutti senza distinzioni di sorta, denuncia il pericolo che può derivare dalla creazione del nuovo sistema di istruzione, ossia la "destatalizzazione" del sistema scolastico, contro il chiaro disposto dell'art. 33, co. 2, Cost. (FONTANA).

La legge sulla parità è stata oggetto di sindacato di costituzionalità con la sent. n. 33/2005, ma solo per quanto attiene ai profili riguardanti il riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni: la Corte costituzionale ha rigettato la questione relativa alle disposizioni che prevedevano il finanziamento straordinario alle Regioni al fine di garantire il diritto allo studio, senza prendere naturalmente alcuna posizione sulla questione della legittimità o meno delle dazioni di denaro alla scuola paritaria, che non era oggetto del giudizio. Sembrerebbe comunque confermata quella linea di tendenza che giustifica il finanziamento diretto delle famiglie che finisce per tradursi, in questo caso, in un finanziamento indiretto delle scuole paritarie. Il giudice costituzionale ha però avuto modo di manifestare qualche timido indirizzo con altre decisioni in materia di istruzione: con la sent. n. 220/2007 si è pronunciato sul d.lgs. n. 226/2005, sostitutivo dell'art. 4, co. 4, l. n. 425/1997, in un caso che riguardava l'istituzione di commissioni di esame di Stato anche presso le scuole paritarie. Il "tono" della motivazione è interessante, dal momento che da esso sembra trasparire un giudizio nei confronti della legislazione sulla parità che potrebbe far pensare a un orientamento del giudice costituzionale marcatamente nel senso del *self restraint* in questo settore. In ragione di ciò, dunque, le censure di incostituzionalità avanzate dalla dottrina sembrano destinate a rimanere prive di coerenza.

È però possibile riscontrare anche una tendenza diversa, che pare essersi manifestata con forza nelle più recenti pronunce: nella sent. n. 200/2009, la Corte costituzionale sembra disconoscere l'evoluzione ordinamentale nel senso dell'apertura, del decentramento e dell'autonomia scolastica, a favore di elementi di rigida gerarchia; e con la successiva sent. n. 213/2009, essa sembra poi volere precisare meglio quale sia la funzione dei «principi fondamentali» in materia di istruzione, attribuendo ad essi obiettivi di unitarietà e, di conseguenza, caratteri di vincolatività, paradossalmente molto simili alle «norme generali sull'istruzione», «con conseguenti ulteriori possibilità di “espansioni” future da parte del Legislatore statale». Sarebbe quindi desumibile una «sorta di preoccupazione del Giudice delle Leggi: quella che il patrimonio culturale comune dello Stato, così faticosamente posto in essere, possa pian piano sgretolarsi dopo la l. cost. 2001, a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore» (TROISI). Pare comunque molto difficile ipotizzare interventi radicali in questa materia, vuoi per la prudenza che spesso la Corte costituzionale ha manifestato nelle questioni riguardanti i nodi compromissori di fondo delle disposizioni costituzionali più “sensibili” in termini di identità ideologico-religiosa, vuoi perché bisogna ammettere che non è agevole individuare un'univoca “direzione costituzionale” per quanto riguarda l'attuazione di una disposizione così problematica come l'art. 33 Cost.

#### 6. Conclusioni: un'altra parità è possibile?

Come abbiamo visto (*supra*, § 2), il compromesso faticosamente raggiunto nell'Assemblea costituente ha posto un'ipoteca pesante sui successivi sviluppi del nostro sistema scolastico, nel senso di rendere molto difficile soddisfare contemporaneamente i diversi valori che le differenti forze politiche difendevano nel dibattito che avrebbe portato alla formulazione degli artt. 33 e 34 Cost. Per più di cinquant'anni le contraddizioni sono rimaste quiescenti, non essendovi stata alcuna attuazione della disposizione costituzionale riguardante la parità scolastica. Il sistema ha quindi continuato sulla strada di un assetto scolastico pubblico di impronta fortemente accentrata e ministeriale, con la compresenza di tutte quelle realtà (marginali a livello numerico rispetto all'offerta pubblica) ereditate dalla tradizione precostituzionale. La progressiva evoluzione del sistema pubblico di istruzione, a partire dagli anni settanta del Novecento con l'apertura alla democratizzazione

delle strutture scolastiche fino ad arrivare alla svolta in termini di autonomia propria della fine degli anni Novanta, consacrata infine nella Costituzione con la revisione del titolo V della parte II nel 2001, ha preparato il terreno alla legge sulla parità e all'ingresso dei privati, a certe condizioni, nel sistema nazionale di istruzione.

Permangono tutti i motivi di dubbio, come abbiamo visto (*supra*, § 5), riguardo a un assetto compromissorio che finisce per confondere due tipologie diverse di istruzione, sostanzialmente facendo perdere loro gli elementi identitari qualificanti: per l'istruzione pubblica, l'apertura ideologica in ogni scuola (messa in parte in discussione dalle possibilità offerte dal POF di caratterizzarsi culturalmente) e, per l'istruzione privata, i tratti ideologici che la caratterizzano (che devono essere derubricati nel novero delle materie extracurricolari). Qualora si dovesse poi optare per un vero e proprio finanziamento anche della scuola privata paritaria, verrebbe messa in discussione la missione unificante che la Costituzione attribuisce all'istruzione pubblica – per ogni ordine e grado – connotata dall'apertura ideologica e dalla laicità.

Volendo ora ragionare brevemente in conclusione su una possibile diversa attuazione dell'istituto della parità, sembra potersi condividere la posizione di chi, ammettendo che l'utilizzazione di un privato non sia di per sé incompatibile con un'attività di servizio pubblico, ha fatto però notare che questo soggetto, per poter essere ammesso a fornire quel servizio, deve assicurare la stessa qualità di quello fornito dallo Stato. Il servizio di istruzione pubblica è costituzionalmente vincolato alla libertà di insegnamento e al pluralismo ideologico, per cui ciò che dev'essere assicurato dal privato che eventualmente lo fornisca è il suo carattere neutro e non di tendenza: «se è possibile immaginare un privato che realizza questa condizione, allora il privato può avere ingresso nel sistema pubblico dell'istruzione. In particolare, questo significa che il soggetto privato deve garantire una libertà di insegnamento alla pari di quanto è garantito dalle scuole pubbliche» (MARZUOLI) e, a questa condizione, potrà essere pure finanziato come l'affidatario o il concessionario di qualsiasi pubblico servizio. Certo, questa soluzione può avere il difetto di essere in netto contrasto con l'intenzione che i democristiani riuscirono in qualche modo a far accettare, pur nel compromesso, al resto delle forze politiche in sede costituente, ma è pur vero che la lettera della Costituzione non parla di privato di tendenza, ma solo di privato; per cui questa lettura, che farebbe tornare in armonia le diverse statuizioni dell'art. 33 Cost., potrebbe ridare un senso alla di-

cotomia scuola pubblica/scuola privata, della cui utilità ermeneutica e dogmatica si era in parte dubitato in apertura di questo lavoro (*supra*, § 1): vi sarebbe, da una parte, una scuola pubblica, anche istituita e gestita da privati, chiaramente caratterizzata nel senso dell'apertura ideologica e delle prestazioni di educazione al confronto e alla convivenza democratica e, dall'altra, una scuola privata pienamente libera di darsi, «senza oneri per lo Stato», la propria caratterizzazione.

## 7. Nota bibliografica

Gli atti dell'Assemblea costituente possono essere consultati nella classica pubblicazione *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970-1971, 8 voll. Per la redazione della presente relazione si è utilizzata la versione elettronica del sito [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), dove è possibile avere immediatamente a disposizione tutte le sedute di discussione per la sola parte riguardante l'articolo che interessa. Specificamente sulla discussione in materia di oneri per lo Stato, si veda F. CALZARETTI, *Senza oneri per lo Stato*, [2009], su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 1 ss.

Sull'evoluzione del nostro sistema di istruzione e sulla sua configurazione attuale, si vedano gli ampi studi di A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008. Si veda, inoltre, per i successivi aggiornamenti sulle tematiche citate nel testo, il recentissimo volume *Tra amministrazione e scuola*, a cura di F. Cortese, Napoli, 2014.

Sulla struttura degli articoli costituzionali riguardanti l'istruzione, si vedano almeno i commenti di S. CASSESE e A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1976, pp. 210 ss.; B. CARAVITA, *Art. 33*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, pp. 224 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco *et al.*, Torino, 2007, vol. I, pp. 676 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, II ed., Padova, 2008, pp. 332 ss.

Sulle nozioni generali di insegnamento di istruzione e di scuola, si vedano almeno i contributi di U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 316 ss.; M. GIGANTE, *L'istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000, vol. I, pp. 504 ss.; C. MARZUOLI, *Istruzione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di Id., Bologna, 2003, pp. 11 ss.; A. SANDULLI, *Istruzione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, vol. IV, pp. 3305 ss.

Sulle problematiche dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia di istruzione, si vedano V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*,

in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 54 ss.; G. LOMBARDI, *Le libertà della scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 617 ss.; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1999, pp. 423 ss.; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 35 ss.; S. BERLINGÒ, *Il sistema dell'istruzione*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli, 2006, pp. 23 ss.; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, [2010], su [archivio.rivistaaic.it](http://archivio.rivistaaic.it), pp. 1 ss.

Specificamente sulla dicotomia tra la scuola pubblica e la scuola privata, si vedano A. MURA, *Istruzione privata*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990, vol. XVIII, pp. 1 ss.; S. SICARDI, *Pubblico e privato nell'ambito dell'istruzione*, in *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia*, a cura di R. Ferrara e S. Sicardi, Padova, 1998, pp. 187 ss.; A. MATTIONI, *Scuola privata e pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, vol. XIII, pp. 634 ss.; F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 537 ss.; S. CORNELLA, *Scuola pubblica e scuola privata tra regole di diritto interno e principi comunitari*, in *Tra amministrazione e scuola*, cit., pp. 152 ss. Per un quadro statistico del problema, si veda M. GUERRI, *Le scuole private*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 193 ss.

Per l'inquadramento storico della giustapposizione tra la libertà *nella* scuola e la libertà *della* scuola dall'assetto statutario fino ai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, si veda l'ormai classico volume di A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975. In relazione al loro concreto atteggiarsi nel nostro ordinamento costituzionale, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Torino, 1996, pp. 215 ss.; C. SALAZAR, *"Diritto vivente", pluralismo scolastico e libertà di insegnamento, ovvero: la lunga ombra del "Caso Cordero"*, ivi, pp. 297 ss.

Sulla libertà di insegnamento, si vedano V. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà di insegnamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 487 ss.; A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in *La pubblica sicurezza*, a cura di P. Barile, Vicenza, 1967, pp. 466 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1971, vol. XXI, pp. 721 ss.; A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, vol. VIII, pp. 413 ss.; L. ZANNOTTI, *La libertà di insegnare nella scuola che cambia*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 261 ss.; F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, 2001, vol. III, pp. 261 ss.; C.P. GUARINI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., vol. IV, pp. 3150 ss.; P. BELLINI, *Libertà della scienza come premessa della libertà di insegnamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), pp. 1 ss.

Sull'interpretazione della formula «senza oneri per lo Stato», si veda il completo studio di E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata*, Torino, 2003-2004, 2 voll. Sulle modalità di finanziamento della scuola, si veda, da ultimo, F. GUELLA, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica*

e del diritto individuale all'istruzione, in *Tra amministrazione e scuola*, cit., pp. 174 ss.

Sulla specifica problematica delle scuole dei privati "di tendenza", si vedano gli studi raccolti in *Istruzione e libertà religiosa*, a cura di N. Fiorita e A. Viscomi, Soveria Mannelli, 2010. Sulle norme generali sull'istruzione, si vedano, in particolare, C. ESPOSITO, *Contenuto e limiti della libertà di istituire scuole*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 493 ss.; M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*, [2009], su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 1 ss.; nonché, da ultimo, L. FRANCO, *L'"equivoca dizione" dell'art. 33, c. 2, cost. tra "norme generali", principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2013, fasc. II, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), pp. 1 ss.

In materia di parità scolastica e sulle evoluzioni del sistema scolastico, si vedano F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, cit., pp. 921 ss.; e le diverse posizioni, rispettivamente, di C. MARZUOLI, *L'istituto scolastico autonomo*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 89 ss.; e di M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, ivi, pp. 147 ss.; cfr., inoltre, le preoccupazioni più recenti di A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, fasc. I, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), pp. 1 ss. Per la dottrina ecclesiasticistica, si vedano le considerazioni di G. CIMBALO, *La questione della parità scolastica nell'analisi dottrinarie del 1999*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, pp. 415 ss.; F. FRENI, *La legge sulla parità scolastica e la "piena libertà" delle scuole confessionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, pp. 459 ss.

Sui rapporti fra la parità scolastica e la scuola privata confessionale, con particolare riferimento al modello della Regione Emilia-Romagna che ha anticipato le soluzioni fatte proprie poi dalla legge sulla parità scolastica, si veda G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, Torino, 1999. Dello stesso autore, si veda poi il contributo ferocemente critico sul modello di scuola affermatosi in conseguenza delle riforme del sistema (che si caratterizzerebbe nel senso del progressivo ridimensionamento dell'istruzione pubblica): ID., *Le scuole delle organizzazioni di tendenza nel sistema d'istruzione integrato pubblico-privato*, in *Istruzione e libertà religiosa*, cit., pp. 59 ss. Sulle problematiche del rapporto fra la libertà di insegnamento e il licenziamento nelle scuole di tendenza, si vedano almeno le riflessioni di M.L. VALLAURI, *Lo stato giuridico dei docenti nella scuola privata*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 305 ss.; A. VISCOMI, *Organizzazioni eticamente fondate*, in *Istruzione e libertà religiosa*, cit., pp. 103 ss.

Sui controlli in materia di qualità scolastica, si vedano almeno A. CENERINI, *Autonomia e valutazione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 121 ss.; A. CASSATELLA, *La valutazione scolastica*, in *Tra amministrazione e scuola*, cit., pp. 72 ss. I risultati dei test del PISA e dell'INVALSI possono essere reperiti su [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it); sui risultati, balzati all'onore delle cronache sui quotidiani (si veda, ad esempio,

*private-1002983*), cfr. la tabella riportata in *referendum.articolo33.org/2012/11/8-diario-bene-informato*, dalla quale si evince che gli studenti della scuola paritaria hanno risultati peggiori anche della mera scuola privata.

Sulla sent. n. 454/1994 della Corte costituzionale, si veda G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 580 ss. Sul c.d. caso Cordero e sul c.d. caso Lombardi Vallauri, sia consentito rinviare a M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012, rispettivamente pp. 165 ss. e 295 ss., dove è possibile reperire indicazioni bibliografiche ulteriori.