



Rivista N°: 1/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 25/03/2024

AUTORE: Tania Groppi*

**SCUOLA E COSTITUZIONE IN ITALIA. UNA LETTURA NELLA PROSPETTIVA DEL
“COSTITUZIONALISMO TRASFORMATORE”****

**SCHOOL AND CONSTITUTION IN ITALY. A GLANCE IN THE PERSPECTIVE OF “TRANSFORMA-
TIVE CONSTITUTIONALISM”**

*“[L]et us pick up our books and our pens,
they are the most powerful weapons.
One child, one teacher, one book and one pen
can change the world.
Education is the only solution”.*

Malala Yousafzai

Sommario: 1. Radici lontane. – 2. Il crocevia di tutti i diritti. 2.1. La fortuna costituzionale del diritto all'istruzione. 2.2. Un diritto-chiave – 3. Diritto all'istruzione e forma di Stato in Italia. 3.1. Una scuola per escludere e controllare: lo Stato liberale. 3.2. L'Assemblea costituente: un'occasione mancata? – 3.3. Alla ricerca della scuola repubblicana: il diritto costituzionale vivente. – 4. E ora? Sfide e potenzialità del costituzionalismo trasformatore.

* Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Siena.

** Relazione al Seminario AIC "L'istruzione come fattore di partecipazione", Modena 22 settembre 2023.

1. Radici lontane

Se la scuola è “l’organo centrale della democrazia” e “fondamentale garanzia di liberazione sociale”, per usare le parole di Piero Calamandrei¹, abbiamo un problema, un grande problema, in Italia, di democrazia e di liberazione sociale. Un problema che mette in pericolo la partecipazione democratica e la coesione sociale: i due pilastri intorno ai quali si reggono gli Stati di democrazia pluralista.

Un problema che ha radici antiche.

Infatti, come ha messo in rilievo uno studio assai completo realizzato in occasione del 150° Anniversario dell’Unità d’Italia, e come molti altri confermano, «pochi paesi moderni ...hanno faticato quanto il nostro per combattere l’analfabetismo e portare i fanciulli tra i banchi della scuola elementare»².

Un problema che si proietta sul presente e condiziona il futuro. Non c’è bisogno qui di ripetere i dati sulla quantità e qualità dell’istruzione³, che offrono l’immagine di un paese che, partito da condizioni assai più arretrate degli altri Stati occidentali (si pensi che alla vigilia della proclamazione del Regno d’Italia soltanto il 27% degli adulti sapeva leggere e scrivere, contro il 90% della Svezia, l’80% della Prussia, il 70% dell’Inghilterra, il 55-60% della Francia e dell’Impero austroungarico)⁴, non ha recuperato il divario. Le conseguenze dell’arretratezza iniziale e della lentezza dei progressi sono ancora oggi chiaramente visibili se si ha riguardo alla dispersione scolastica, alla limitata diffusione dell’istruzione secondaria e universitaria⁵, e a molteplici indicatori di tipo qualitativo, relativi alle conoscenze acquisite dagli studenti (le cd.

¹ Così i due fondamentali interventi, prima e dopo la Costituente, di P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell’istruzione* (1946) e *Difendiamo la scuola democratica* (1950), ora in P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008, in particolare la prima affermazione è alle pagine 84-85 e la seconda alla pagina 130. Come ha scritto Tullio De Mauro, “per gli anni quaranta e fino a metà degli anni cinquanta pochi possono porsi accanto a Calamandrei nella condivisione di attenzione, conoscenza, impegno per la realtà culturale del paese e per il nesso scuola-democrazia”: T. DE MAURO, *Introduzione* a P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, cit., 24.

² B. A’ HEARN, C. AURIA, G. VECCHI, *Istruzione*, in G. VECCHI, (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall’Unità a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2011, 160. Gli stessi autori riportano l’impietosa descrizione della situazione italiana fatta nel 1901 da due studiosi inglesi, a seguito di un attento studio: “L’istruzione è la pagina più cupa della storia sociale italiana, una pagina che narra di un cammino penoso, dell’indifferenza nazionale nei confronti di un bisogno primario, di un’odierna arretratezza, e che reca oggi all’Italia, dopo il Portogallo, il triste primato dell’analfabetismo nell’Europa occidentale”: B. KING, T. OKEAY, *Italy Today*, London, Nisbet, 1901, 233, cit. da B. A’ HEARN, C. AURIA, G. VECCHI, *Istruzione*, cit., 202.

³ Dati riportati in tutti i principali studi sull’istruzione, a partire dal volume di A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro paese*, Bologna, Il Mulino, 2019, che proprio da essi prende le mosse.

⁴ B. A’ HEARN, C. AURIA, G. VECCHI, *Istruzione*, cit., 161.

⁵ Ad esempio, il rapporto ISTAT del 2021 sui livelli di istruzione (dal significativo titolo: “Cresce il divario con l’UE nei livelli di istruzione”), riporta dati significativi, in linea con quelli ormai consueti: «La quota di popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni in possesso di almeno un titolo di studio secondario superiore è il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese. Il diploma è considerato, infatti, il livello di formazione indispensabile per una partecipazione al mercato del lavoro con potenziale di crescita individuale. In Italia, nel 2020, tale quota è pari a 62,9% (+0,7 punti rispetto al 2019), un valore decisamente inferiore a quello medio europeo (79,0% nell’Ue27) e a quello di alcuni tra i più grandi paesi dell’Unione. Anche la quota dei 25-64enni con un titolo di studio terziario in Italia è molto bassa, essendo pari al 20,1% contro il 32,8% nella media Ue27». <https://www.istat.it/it/files/2021/10/REPORT-LIVELLI-DI-ISTRUZIONE-2020.pdf> (ultimo accesso 10 dicembre 2023)

“competenze”)⁶, tutti dati che hanno fatto parlare di “fallimento normativo”⁷. Lo squilibrio territoriale, che connotava l'Italia nel momento dell'unificazione, resta presente, come mostrano gli indicatori dei livelli di apprendimento, che continuano a segnalare una irrisolta “questione meridionale dell'istruzione”⁸. Così come permane una profonda sperequazione sociale, con il perpetuarsi di forme di trasmissione ereditaria dell'istruzione, che ne svuotano il valore promozionale, trasformandola in un privilegio⁹.

Tutto ciò nonostante che, a un certo punto della storia italiana, siano intervenuti cambiamenti epocali. L'Italia del Secondo dopoguerra è diventata una repubblica democratica, ma non solo. Ha adottato una costituzione che oggi definiremmo “trasformatrice”¹⁰, nel senso che ha messo al centro, tramite un articolo rivoluzionario, come il 3, comma 2, la trasformazione attraverso il diritto dei rapporti sociali, nell'ottica dell'eguaglianza sostanziale. Per non parlare del principio solidaristico inscritto nell'art. 2, che si accompagna con una marcata visione redistributiva e di giustizia sociale del sistema tributario e delle libertà economiche. Una costituzione che ha introdotto, tra le prime a quell'epoca, norme sulla scuola e l'istruzione. E questo in un paese che ha vissuto decenni di impetuoso sviluppo economico e di trasformazioni sociali.

Che cosa non ha funzionato? A cercare di rispondere a questa domanda sono dedicate le pagine che seguono.

La tesi che si sosterrà è che esiste una debolezza intrinseca nel modo con cui la questione dell'istruzione è stata affrontata dalla classe dirigente repubblicana, inclusi i Costituenti, che ha svuotato la forza trasformatrice del momento costituente, privilegiando, fin da subito, la continuità con lo Stato liberale. Questo ritardo non è stato mai più colmato: ha inciso sulle politiche, sulla giurisprudenza costituzionale, e sulla stessa società civile.

In altre parole, si sosterrà che occorra “demitizzare” le norme costituzionali sulla scuola. Serve uno sguardo realistico, anche se ciò può essere doloroso. Non c'è stata nessuna “torsione del modello costituzionale sulla scuola”: semplicemente, non c'è stato un modello costituzionale sulla scuola. Potremmo dire, provocatoriamente, che la scuola è stata la Cenerentola della costituzione.

⁶ Come quelli citati da A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 10 ss.: a) la sostanziale incapacità di aggredire la dispersione scolastica e universitaria; b) la relazione tra la dispersione scolastica e povertà; c) l'aumento dei divari territoriali; d) il circolo vizioso tra livelli di scolarità e situazioni di partenza, contesto familiare in primo luogo; e) la regressione delle competenze; specie competenze irrinunciabili (quelle che consentono di avere una base di conoscenze e competenze tale da poter esercitare la cittadinanza attiva e quelle che consentono di riprendere gli studi nel corso della vita). f) la problematica relazione tra scolarità e occupazione; g) la relazione perversa tra dispersione e aumento dell'illegalità.

⁷ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 11.

⁸ G. COINU, *L'organizzazione del sistema scolastico*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione*, Napoli, Jovene, 2014, 278.

⁹ I dati sul rapporto tra contesto sociale familiare e livello di istruzione raggiunto, che fotografano le disegualianze di opportunità educative, sono univoci nel mostrare l'Italia collocarsi tra gli Stati occidentali con la maggiore persistenza intergenerazionale dei titoli di studio. V. ad es. M. TRIVENTI, *Le dinamiche delle disegualianze di istruzione. Origini sociali e conseguimento dei titoli di studio in 16 paesi europei, 1920-1975*, in *Polis*, 2010, 287 ss. V. anche Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2013, specie 217 ss.

¹⁰ Sulla nozione di “costituzione trasformatrice” e “costituzionalismo trasformatore” tornerò più in dettaglio nell'ultimo paragrafo di questo lavoro.

E che da qui occorra ripartire, umilmente, approfittando di tutto quello che di buono, nel senso di democratico e liberatorio, la costituzione, con i suoi principi fondamentali può portare, e ha, soprattutto in alcune fasi, portato, rileggendolo e valorizzandolo anche alla luce degli sviluppi del costituzionalismo più recente, specie nel *Global South*¹¹.

Soltanto in questo modo, con un bagno di realismo, può essere fatto un passo nella direzione dell'apertura di un vero dibattito pubblico sulla scuola e sull'istruzione, che esca da uno sterile "gioco delle parti". Quel dibattito pubblico che, sorprendentemente, è mancato, con poche eccezioni, nella fase costituente e anche in quella dell'attuazione della costituzione. Soltanto facendo uscire la scuola dal ghetto in cui è stata confinata, un ghetto appannaggio di un ristretto settore di specialisti che parlano un linguaggio da iniziati, si può provare a costruire una scuola che corrisponda alle esigenze, sempre più pressanti, di una democrazia pluralista.

Nella consapevolezza che non si tratta di una questione come tante altre, tra quelle che attraversano le nostre società e chiedono alla politica (e al diritto) risposte: il cambiamento climatico, l'eguaglianza di genere, l'immigrazione, la rivoluzione informatica. Che qui siamo oltre, anzi, direi, siamo *prima*: siamo ad occuparci del fondamento (e del futuro) della nostra convivenza come "comunità umana". Per citare ancora una volta Calamandrei, usando la metafora del corpo umano, "la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue. Gli organi ematopoietici, quelli da cui parte il sangue che rinnova giornalmente tutti gli altri organi, che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita"¹².

Il lavoro si articolerà come segue. Nella prima parte si tratterà del diritto all'istruzione come caso ad un tempo paradigmatico e unico della parabola dei diritti sociali. Ci si soffermerà quindi, nella seconda parte, sull'ordinamento italiano, presentando, sulla base dei principali contributi di giuristi e storici, le caratteristiche assunte dal diritto all'istruzione prima, durante e dopo il momento costituente. Alcune conclusioni, nella prospettiva di quanto accennato sopra, in riferimento al costituzionalismo trasformatore, seguiranno.

Nel far ciò, si terranno sempre presenti due questioni, che continuano a porsi ai giuristi come grandi interrogativi, ogni volta che il diritto intenda modificare situazioni di fatto, e ancor più di fronte al "costituzionalismo trasformatore"¹³: quella della misurazione del rendimento delle norme e quella, strettamente connessa, dei processi che ne determinano l'effettività, ovvero producono il passaggio, attraverso varie tappe, dalle previsioni costituzionali alle politiche e infine ai singoli atti (usualmente amministrativi) che "cambiano la vita" (per usare un'espressione resa familiare dalle più recenti tecniche di comunicazione della Corte costituzionale). Questioni che si aggirano sullo sfondo di tutto il nostro discorso, senza poter essere qui adeguatamente approfondite.

¹¹ Su questa nozione, ormai acquisita nel diritto comparato per indicare i paesi che hanno una storia di colonialismo o neocolonialismo, v., per una visione assai completa dei diversi aspetti, P. DANN, M. RIEGNER, M. BÖNNEMANN (eds), *The Global South and Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

¹² P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 85.

¹³ Come già accennato, ritornerò su questa nozione più in dettaglio nell'ultimo paragrafo dell'articolo.

2. Il crocevia di tutti i diritti

2.1. La fortuna costituzionale del diritto all'istruzione

La “fortuna costituzionale” del diritto all'istruzione, declinato nelle sue varie forme, è, negli ultimi decenni, dirompente, in tutte le aree del mondo e nei più diversi contesti di sviluppo¹⁴, al punto che è ormai il diritto sociale più ampiamente riconosciuto a livello globale¹⁵.

Anche sotto l'impulso del diritto internazionale – a partire dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite, del 1948, che dedica un articolo, il 26, assai completo e dettagliato al diritto all'istruzione¹⁶, per arrivare fino al “Goal 4” dei *Sustainable Development Goals* del 2015¹⁷, o ai trattati regionali sui diritti umani, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nel Primo protocollo del 1952¹⁸ – si è assistito a una sempre più intensa costituzionalizzazione del diritto in questione.

I molteplici studi di tipo quantitativo¹⁹, sovente basati sulla banca dati del “*Constitute Project*” dell'Università di Chicago e dell'Università del Texas²⁰, ci dicono che nel 2017 l'83% dei paesi aveva una qualche previsione costituzionale sull'istruzione, o nel senso di proteggere il diritto soggettivo, oppure di prevedere un obbligo per lo Stato di provvedere all'educazione per tutti²¹. Mentre un terzo delle costituzioni adottate fino agli anni 1960 prevedeva la garanzia dell'istruzione primaria gratuita, due terzi di quelle adottate negli anni 1970, tre quarti di quelle

¹⁴ J. HEYMANN, A. SPRAGUE, A. RAUB, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, Oakland, University of California Press, 2020, 232.

¹⁵ Y. RABIN, *The Many Faces of the Right to Education*, in D. BARAK-EREZ, A. GROSS (eds), *Exploring Social Rights*, Oxford, Hart Publisher, 2007, 266.

¹⁶ Così l'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani: “1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli”.

¹⁷ Il Goal 4 dei *Sustainable Development Goals* prevede: “Garantire un'istruzione di qualità inclusiva e paritaria e di promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti”. Esso “mira a garantire che tutti i bambini, gli adolescenti e gli adulti - soprattutto quelle più emarginate e vulnerabili - abbiano accesso all'istruzione e formazione adeguate alle loro esigenze e al contesto in cui vivono. Questo rende l'istruzione un fattore che contribuisce a rendere il mondo più sicuro, sostenibile e interdipendente”: <https://www.aics.gov.it/home-eng/fields/sdgs/>

¹⁸ L'art. 2, comma 1 del Primo Protocollo della CEDU stabilisce che: “Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”.

¹⁹ S. EDWARDS, A. GARCIA MARIN, *Constitutional Rights and Education: An International Comparative Study*, NBER Working Paper No. 20475 September 2014, disponibile alla pagina <https://www.nber.org/papers/w20475> (ultimo accesso 10 dicembre 2023).

²⁰ <https://www.constituteproject.org/>

²¹ J. HEYMANN, A. SPRAGUE, A. RAUB, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, cit., 232.

degli anni 1980, il 95% di quelle degli anni 1990 e il 97% di quelle successive al 2000 prevede tale diritto²².

A tale fortuna ha corrisposto l'accresciuta complessità di un diritto che ha assunto un carattere sempre più marcatamente multidimensionale²³. «Education is a multifaceted right, – è stato scritto – bridging the boundaries between socio-economic rights and civil and political rights. It is a social right, a freedom right, and an equality right»²⁴. Esso include al suo interno una molteplicità di diritti: il diritto a ricevere l'istruzione, il diritto a scegliere un tipo di istruzione, il diritto a una eguale istruzione²⁵.

In effetti, il diritto positivo enfatizza di volta in volta l'uno o l'altro aspetto: ad es., mentre la costituzione italiana lo configura, secondo gran parte della dottrina, come diritto sociale, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art 14, lo delinea piuttosto come diritto di libertà²⁶.

Con i diritti sociali, il diritto all'istruzione condivide molteplici caratteristiche, al punto da risultare, per molti aspetti, un diritto paradigmatico della parabola di questa categoria di diritti.

Basti pensare a una serie di ambiguità del contenuto, che possono portare a leggerlo come diritto assistenziale, connesso all'assistenza e alla mera protezione (di categorie, individui, posizioni...), oppure come diritto promozionale, che mira alla realizzazione delle persone²⁷, consentendogli di assumere declinazioni diverse in corrispondenza della concezione di Stato sociale cui ci si riferisce²⁸. Oppure all'ambiguità della garanzia, che oscilla tra pubblico e privato, lasciando sempre aperto l'interrogativo sul ruolo dei poteri pubblici e sull'eventuale spazio per la sussidiarietà orizzontale, in una delle sue diverse configurazioni²⁹.

Ma soprattutto, come gli altri diritti sociali, sconta la questione della difficile effettività: le norme costituzionali si collocano "all'origine" della catena normativa, ciò che implica innumerevoli passaggi prima di arrivare a produrre un impatto sulla realtà³⁰. Come tradurre i principi costituzionali, spesso assai vaghi e suscettibili di diverse letture, in cambiamento sociale?

²² J. HEYMANN, A. RAUB, A. CASSOLA, *Constitutional Rights to Education and Their Relationship to National Policy and School Enrollment Insights from a New Global Dataset*, in *International Journal of Educational Research* 60 (2013), 38–45.

²³ N. MACCABIANI, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. VI, 1 ss.

²⁴ S. FREDMAN, *The Right to Education*, in *Comparative Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 355-400, specie 356, disponibile online <https://doi.org/10.1093/oso/9780199689408.001.0001> (ultimo accesso 30 agosto 2023).

²⁵ Y. RABIN, *The Many Faces of the Right to Education*, cit., 265 ss.

²⁶ M. BENVENUTI, "La scuola è aperta a tutti"? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, 4/2018, 99 ss.; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Tomo II, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 1296.

²⁷ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 27.

²⁸ Sulle diverse declinazioni dello Stato sociale, v. M. FERRERA, M. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012; G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Social Rights, Social Market Economy and The European Social Model: Tracing Conceptual Boundaries*, in D. FERRI, F. CORTESE (eds), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Abingdon, Routledge, 2019, 51.

²⁹ Sul quale v. A. SANDULLI, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Diritto pubblico*, 2002, 117 ss.

³⁰ Al riguardo, si è parlato della "frammentazione del processo decisionale relativo ai diritti sociali": B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, specie 195 ss.

Occorrono politiche pubbliche, che a loro volta si esprimono attraverso molteplici atti, leggi, decreti, regolamenti. Come si mettono in moto queste politiche è la grande domanda. Che cosa le determina? Perché in un certo momento storico emergono soggetti capaci di farsi portatori dei principi costituzionali, mentre in altre epoche le norme costituzionali vengono ignorate e restano sulla carta?

Le politiche, peraltro, non costituiscono che una tappa intermedia. Occorre che esse siano puntualmente applicate ai singoli casi dalle amministrazioni, fatto che, a sua volta, spesso richiede l'intervento dei giudici. E non solo: i giudici, specialmente le giurisdizioni costituzionali, possono essere chiamati ad intervenire anche in assenza di decisioni politiche, al fine di porre rimedio a omissioni del legislatore, attraverso la diretta applicazione dei principi costituzionali. Come è noto, i confini della tutela giurisdizionale dei diritti sociali sono ampiamente discussi³¹. E, per parte loro, le sentenze, di ogni ordine e grado, richiedono di essere eseguite³², ciò che implica il reperimento delle risorse finanziarie, compito particolarmente arduo specie in epoche di crisi economica, e, ancora una volta, richiede l'intervento dell'amministrazione, sulla quale grava in definitiva l'onere principale nella concretizzazione delle norme costituzionali³³.

2.2. Un diritto-chiave

Se per tanti versi il diritto all'istruzione presenta problematiche simili agli altri diritti sociali, esso tuttavia si staglia nella sua unicità, che può essere meglio colta a partire dalla sua negazione. La privazione dell'accesso all'istruzione, sulla base di fattori come la razza, la nazionalità, il genere, le abilità, ha significato l'esclusione dalla cittadinanza, dal voto, dalla comunità politica e sociale.

Alcuni esempi. Gli Stati del Sud degli Stati Uniti fin dal 1700 avevano leggi che punivano chi osasse istruire gli schiavi³⁴. Il regime nazista si proponeva di chiudere l'accesso alla scuola ai bambini degli Stati slavi conquistati, per allevarli come schiavi del popolo eletto³⁵. Il

³¹ Una sintesi delle problematiche, in riferimento all'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione, in E. PAPARELLA, *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione*, cit., 319 ss.

³² D. KAPISZEWSKI, M. M. TAYLOR, *Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings*, in *Law & Social Inquiry*, 2013, 803–835.

³³ Sul ruolo dell'amministrazione nell'attuazione della costituzione v. N. VETTORI, *Amministrazione e costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2022, 547 ss.

³⁴ V. J. HEYMANN, A. SPRAGUE, A. RAUB, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, cit., 199, che evidenziano come "South Carolina, for example, passed a law in 1740 imposing a £100 fine—equivalent to over \$21,192 in 2012—on anyone who dared to "teach or cause any slave or slaves to be taught to write," while Virginia's 1819 Revised Code proclaimed that providing schools for slaves would be considered "unlawful assembly," punishable by 20 lashes".

³⁵ Come esplicitato nell'impressionante piano di Himmler del 15 maggio 1940 (*Einige Gedanken über die Behandlung der Fremdvölkischen im Osten*), secondo il quale l'istruzione della popolazione non tedesca delle zone occupate dell'Europa orientale doveva essere limitata alla quarta elementare: «Calcolo semplice al massimo sino a 500, scrivere il proprio nome, insegnamento che risponde a un comandamento divino, obbedire ai tedeschi ed essere leali, diligenti e sottomessi. Leggere — sottolineava Himmler — non lo ritengo necessario»: v. E. COLLOTTI, *Grande Germania e progetto nazista di Nuovo ordine europeo*, in *Italia contemporanea*, 1985, 5 ss., specie 10; Id., *L'Europa nazista. Il progetto di un nuovo ordine europeo (1939-1945)*, Firenze, Giunti, 46-47.

regime sudafricano dell'apartheid si basava su sistemi scolastici separati allo scopo, esplicito, di mantenere la popolazione nera in una posizione di sottomissione³⁶. Molti paesi dell'Europa centro-orientale ostacolano l'accesso all'istruzione dei bambini Rom, con varie tecniche, di discriminazione indiretta³⁷. Fino ad arrivare all'Afghanistan dei nostri giorni, dove l'esclusione politica e sociale delle donne e delle bambine passa principalmente dalla negazione dell'accesso all'istruzione.

L'istruzione si configura quale "diritto-chiave", che può aprire (o chiudere) le porte a una molteplicità di altri diritti³⁸, come evidenziato dalle corti di paesi molto diversi tra loro, dagli Stati Uniti ad Israele, dall'India al Sudafrica³⁹, a partire da quello allo sviluppo della propria personalità strettamente collegato alla stessa dignità umana⁴⁰. Così, in una sentenza sul diritto di accedere alla formazione specialistica, la Corte costituzionale italiana: «Il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è [d'altra parte] strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli artt. 2, 3 e 4 della costituzione»⁴¹. Oppure la Corte suprema indiana, nella decisiva sentenza che riconobbe il carattere giuridicamente vincolante dei principi direttivi sull'istruzione, cui fece seguito, qualche anno dopo, la revisione costituzionale che introdusse il diritto soggettivo nel testo della costituzione: «La dignità umana è inviolabile... ed è innanzitutto l'istruzione che alimenta la dignità umana»⁴². Che l'istruzione sia centrale per la realizzazione personale è affermato anche dalla Corte suprema degli Stati Uniti, secondo la quale la deprivazione dell'istruzione «rappresenta un incalcolabile onere sul benessere sociale, economico, intellettuale e psicologico dell'individuo, e costituisce un serio ostacolo alla realizzazione personale»⁴³.

Gli stessi diritti civili e politici sono svuotati di significato senza istruzione, come sottolineato dalla dottrina: «Education is a multiplier right. Without education, other rights cannot be fully enjoyed. Education is also an accelerator right: it equips people to enter the labour force

³⁶ J. HEYMANN, A. SPRAGUE, A. RAUB, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, cit., 199 ss.

³⁷ Si vedano per esempio al riguardo le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *DH v. Czech Republic* 13 November 2007 [GC] e *Oršuš v. Croatia* 16 March 2010 [GC].

³⁸ Sull'istruzione come "a precondition for the exercise of human rights" v. M. NOWAK, *The Right to Education*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed., The Hague, Kluwer, 2001, 245.

³⁹ Y. RABIN, *The Many Faces of the Right to Education*, cit., 268. V. anche E. ZACKIN, *Looking for Rights in All the Wrong Places: Why State Constitutions Contain America's Positive Rights*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

⁴⁰ Su questo collegamento con la dignità umana v. M. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, Bologna, Il Mulino, 2012, specie 145 ss.; v. anche Y. RABIN, *The Many Faces of the Right to Education*, cit., 268, che richiama J. RAWLS, *Theory of justice*, 101.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza n. 219/2002.

⁴² *Mohini Jain v. State of Karnataka*, 1992 SCC (3) 666. V. anche la sentenza *Unni Krishnan J v. State of Andhra Pradesh*, 1993, SCC (1) 645, nella quale la Corte suprema ha ritenuto che, benché il diritto all'istruzione non figurasse esplicitamente tra i diritti fondamentali nella costituzione indiana, esso dovesse essere ritenuto inerente al diritto alla vita garantito dall'articolo 2 della costituzione. La revisione costituzionale fu portata a compimento nel 2002.

⁴³ *Plyrer v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982), secondo la quale uno Stato non può impedire ai figli di immigrati irregolari di frequentare la scuola pubblica, a meno che non sia coinvolto un interesse statale sostanziale.

and participate in public life»⁴⁴. Per gli stessi motivi, l'istruzione è stata definita come un "empowerment right" dal Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) delle Nazioni Unite⁴⁵.

Ciò non significa negarne il valore intrinseco, ma metterne in luce la fundamentalità. Questo carattere è stato evidenziato, tra le altre, dalla Corte suprema di Israele, in una sentenza relativa proprio ad un caso di esclusione, quello delle famiglie palestinesi, che lamentavano il numero inadeguato di scuole pubbliche gratuite nei loro quartieri, che le aveva obbligate a inviare i bambini in scuole private a pagamento. Sia pure in assenza di un esplicito riconoscimento in un testo costituzionale, la Corte suprema, nel garantire il diritto, in quanto essenziale per il godimento di altri diritti, enumerati, afferma: «The right to education is entwined as a basic element in the entire moral infrastructure of the constitutional system of Israel... The realization of additional basic rights is premised on the right to education, such as the freedom of speech and the ability to obtain information, the freedom to elect and be elected, the freedom of association and freedom of occupation. In the absence of the right to education, such other rights may also be infringed»⁴⁶.

Tra gli aspetti peculiari del diritto all'istruzione, che ne definiscono l'unicità, possiamo menzionare i seguenti.

Innanzitutto, l'istruzione è allo stesso tempo un diritto e un dovere o, come viene a volte detto, «Education is "compulsory" right». Infatti, sia i documenti internazionali sia le costituzioni qualificano sovente l'istruzione come 'free and compulsory'. Ciò implica obblighi per molteplici soggetti: non solo i poteri pubblici, ma anche gli insegnanti e i genitori, mentre è assai più difficile vedere i titolari del diritto, i bambini, come soggetti obbligati (a differenza, ad esempio, di quanto avviene con un altro diritto-dovere, quello al lavoro).

Questo porta a un secondo aspetto, i titolari del diritto: dato che i beneficiari dell'istruzione sono innanzitutto i bambini, si tratta di un diritto che in molti casi implica una partecipazione di tre soggetti: lo Stato, i bambini e i genitori, venendosi a collegare al ruolo della famiglia (come mostra bene la costituzione italiana nell'art. 30) e al "best interest of the child". Qui si radica anche il profilo del diritto all'istruzione come libertà: ovvero il diritto dei genitori a scegliere per i loro figli un'istruzione che sia conforme alle proprie convinzioni, diritto che a sua volta può entrare in tensione con quello dei bambini a ricevere l'istruzione e con l'interesse generale. Tensione che può ulteriormente accentuarsi di fronte all'appartenenza a gruppi minoritari e alla pretesa dei componenti di questi che i bambini siano educati in conformità alla cultura del gruppo⁴⁷.

⁴⁴ S. FREDMAN, *The Right to Education*, cit., 355.

⁴⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment No 13 on the Right to Education (1999) UN Doc E/C.12/1999/10, para 1.: "Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities ... Increasingly, education is recognized as one of the best financial investments States can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence".

⁴⁶ HCJ 5373/08 *Abu Libdeh v. Minister of Education* (6 February 2011), para. 24, su cui v. J. HEYMANN, A. SPRAGUE, A. RAUB, *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, cit., 358.

⁴⁷ Y. RABIN, *The Many Faces of the Right to Education*, cit., 285.

Inoltre, l'istruzione è allo stesso tempo un interesse individuale ma anche sociale, una "libertà per"⁴⁸. Attraverso questo diritto, non si esercita soltanto la possibilità per un individuo di godere di un bene della vita, ma per la società nel suo insieme di crescere e svilupparsi in modo pacifico e coeso.

L'interesse sociale emerge in modo particolare qualora si consideri la rilevanza dell'istruzione per lo sviluppo economico e per la partecipazione democratica: aspetti così evidenti e suffragati da una molteplicità di indicatori che non c'è bisogno di spendere parole al riguardo.

Più in generale, potremmo dire che si tratta di un diritto che determina il futuro di una società⁴⁹. A questo titolo, l'istruzione, oltre ad appartenere alla prima generazione di diritti, come diritto di libertà, e alla seconda generazione, come diritto sociale che trova la sua matrice nell'eguaglianza sostanziale, appartiene pienamente anche ai diritti di nuova generazione, quelli collegati alla matrice della sostenibilità⁵⁰.

Nelle democrazie pluraliste, l'istruzione determina la stessa stabilità e possibilità di sopravvivenza delle istituzioni politiche, poiché l'incidenza dell'istruzione sull'esercizio di una cittadinanza consapevole pare innegabile, ed anzi sta diventando sempre più evidente di fronte all'emergere delle nuove tecniche di comunicazione, generate dai social media e dalla rivoluzione informatica⁵¹. Pertanto, «una ricostruzione della cittadinanza, ma anche una costruzione del senso di sé dell'individuo e della convivenza civile (Aldo Moro alla Costituente parlava di "educazione come sviluppo progressivo della personalità mediante una adeguata cognizione del proprio io e del mondo")», non possono che partire dall'istruzione, che si qualifica quindi come compito dello Stato di rilievo sommamente politico⁵². Come continua a segnalare Martha Nussbaum, la "crisi mondiale dell'istruzione", della quale essa mette in luce soprattutto l'accantonamento delle materie umanistiche, indispensabili a mantener vivo il pensiero critico e l'empatia, rischia di determinare conseguenze drammatiche: «il futuro delle democrazie di tutto il mondo è appeso a un filo»⁵³.

L'istruzione, pertanto, si pone al crocevia della forma di Stato in quanto Stato democratico-pluralista: fondamento e risultato, ad un tempo, dei principi che la connotano. Nella costituzione italiana, come vedremo, di tutti i principi fondamentali, non solo degli articoli 2, 3

⁴⁸ Nella dottrina italiana, fin dai primi decenni, è questa la posizione di U. POTOSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1973, vol. XXIII, 98 e U. POTOSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 361 ss.

⁴⁹ Sul carattere intergenerazionale del sapere e della cultura, G. ZAGREBELSKY, *Mai più senza maestri*, Bologna, Il Mulino, 2019, specie 41 ss. In particolare, sull'istruzione come "trasmissione", ID., *La lezione*, Torino, Einaudi, 2022, 29 ss.

⁵⁰ Sulla sostenibilità come nuove "key-concept" costituzionale, v. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni. Lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed Europeo*, 2016, 43 ss.

⁵¹ La "sfida educativa" posta dalle nuove tecnologie è ormai un topos delle riflessioni su temi come l'intelligenza artificiale o i social media. V. per tutti L. M. GONZÁLEZ DE LA GARZA, *Nuevas tecnologías y educación*, in F. J. DÍAZ REVORIO, C. VIDAL PRADO (eds), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021, 309 ss.; D. CAPODIFERRO CUBERO, *La educación cívica ante el modelo de comunicación digital: la alfabetización mediática como respuesta*, ivi, 349 ss.

⁵² R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 128.

⁵³ M. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, Il Mulino, 2011, 21.

e 4 che puntualmente rilevano⁵⁴, ma dello stesso art.1⁵⁵. Ed è intorno alla effettività di tale diritto che si gioca la sfida della effettività della stessa democrazia pluralista.

3. Diritto all'istruzione e forma di Stato in Italia

3.1. Una scuola per escludere e controllare: lo Stato liberale

Se il diritto all'istruzione è un "diritto-chiave", la prospettiva storica, nella successione delle forme di Stato, risulta indispensabile⁵⁶.

Al riguardo, lo Stato liberale italiano proietta sull'istruzione tutte le sue caratteristiche e i suoi limiti⁵⁷, dalla necessità di "fare gli italiani" a quella di mantenere il controllo dell'accesso alle classi dirigenti, con una netta propensione per l'esclusione dei ceti popolari. La sconfitta delle istanze democratiche, che pure avevano attraversato il Risorgimento, è lampante, se usiamo la lente del diritto all'istruzione.

Benché ovviamente esistano sfumature nella lunga stagione dello Stato liberale italiano, e non manchino momenti di tenue, inevitabile apertura (specie in età giolittiana), la formula "una scuola per escludere e controllare" pare rispecchiare meglio l'esperienza italiana di quella usata per descrivere la contemporanea vicenda francese ("una istituzione di emancipazione sotto controllo")⁵⁸.

La nozione di emancipazione pare infatti assente dalle politiche dello Stato liberale sulla scuola: dato che non può certo sorprendere quando si consideri il carattere elitista delle classi dirigenti italiane. Se la tendenza è stata quella al passaggio dal "controllo sociale attraverso l'ignoranza" al "controllo sociale attraverso l'istruzione"⁵⁹, (a sua volta, rigidamente dosata e controllata), ciò è avvenuto assai lentamente, in un contesto nel quale la preoccupazione di non emancipare eccessivamente il ceto contadino attraverso l'istruzione continuava ad imporsi rispetto a quella di creare un sistema scolastico-educativo per unificare la nazione e per fornire le competenze necessarie all'amministrazione e allo sviluppo economico.

Il risultato è un sistema classista, finalizzato a riflettere e preservare la stratificazione sociale esistente⁶⁰.

⁵⁴ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 75 ss.

⁵⁵ Sulla scorta di Calamandrei, questo tema è ripreso negli anni più recenti specialmente da G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020, 15; nonché G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2021, 82 ss., che si richiama altresì a John Dewey. Di questo autore, ormai classico, v. J. DEWEY, *Democrazia e educazione. Un'introduzione alla filosofia dell'educazione* (1916), trad. it. Roma, Editoriale Aicia, 2020.

⁵⁶ Così M. MIAILLE, *L'istruzione in Francia*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione*, cit., 3 ss.

⁵⁷ Magistralmente illustrati da U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

⁵⁸ M. MIAILLE, *L'istruzione in Francia*, cit., 4.

⁵⁹ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 41.

⁶⁰ F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 167 ss.

L'apertura dell'istruzione ai ceti popolari è assai graduale e controllata.

Graduale, nel senso che la realizzazione di un effettivo sistema di istruzione elementare va di pari passo con il lento, ma inesorabile, allargamento del suffragio: non è un caso che la legge decisiva al riguardo sia quella cd. Daneo-Crearo del 1911, quasi coeva al primo importante allargamento del suffragio maschile, nel 1912. Tale legge, avocando (sia pure soltanto parzialmente)⁶¹ allo Stato l'istruzione elementare in precedenza affidata ai comuni, provvede infine a sottrarre ai ceti conservatori che dominavano a livello locale, in virtù del suffragio limitato, uno strumento decisivo, sia pure minimale, di inclusione, quale quello dell'alfabetizzazione. Controllata, nel senso che il modello formativo si articolava su un doppio binario: un percorso volto a formare i lavoratori, focalizzato sull'istruzione professionale, e un percorso finalizzato a formare le classi dirigenti, accompagnandole verso gli studi universitari, incentrato sull'istruzione classica. Due percorsi che si separavano fin da subito, ovvero dalla fine dell'istruzione elementare, determinando il futuro dei bambini già a dieci anni di età, senza possibilità di ritorno. Una sorta di precocissima Y che individuava «un percorso di studio che ne avrebbe definito la collocazione sociale per la vita»⁶², ovvero ne pre-determinava il futuro, considerata l'assenza di borse di studio e di forme di supporto ai capaci e meritevoli sprovvisti di mezzi, anche per quelle famiglie intenzionate a far proseguire gli studi ai figli al termine dell'obbligo e costrette ad optare per i percorsi più brevi. La situazione restava ancora più difficile nei contesti rurali, dove era offerta, a stento, la sola istruzione elementare che, peraltro, si configurava essenzialmente come una scuola preparatoria al lavoro dei fanciulli e finalizzata al controllo sociale, imbevuta di connotazioni volte a suscitare negli scolari l'ubbidienza e l'inevitabilità del proprio destino⁶³.

Gli studiosi concordano nell'individuare una linea di continuità, come anche in molti altri campi, tra regime fascista e Stato liberale. Se la riforma Gentile costituisce il coronamento di quelle tendenze elitiste che attraversano lo Stato liberale e colà si radicano, la fascista "Carta della scuola", pur nell'ambito di un regime autoritario che vedeva nell'istruzione un veicolo del disegno di fascistizzazione totalizzante, anticipa esigenze e tendenze verso una società di massa che maturano negli anni Trenta, in Italia come in altri ordinamenti, e che si proietteranno negli anni successivi, raccogliendo spunti sviluppatisi nella pedagogia internazionale della prima metà del 1900⁶⁴.

⁶¹ La legge prevedeva infatti tutta una serie di eccezioni, che saranno rimosse soltanto in epoca fascista, con i regi decreti n. 786/1933 e n. 1352/1934: così A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, 701.

⁶² M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione*, cit., 153.

⁶³ F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 169 e opere citate, specie in nota 4.

⁶⁴ Così F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit., 51, in riferimento all'opera di Dewey.

3.2. L'Assemblea costituente: un'occasione mancata?

Probabilmente, non c'è ambito dei lavori dei Costituenti sul quale la valutazione della dottrina si sia più polarizzata⁶⁵.

Se alcune letture, vecchie e nuove, privilegiano la volontà innovatrice dei Costituenti, tesa a rimuovere gli ostacoli di fatto all'effettivo godimento del diritto all'istruzione⁶⁶, la maggior parte degli autori che hanno esaminato in dettaglio il dibattito ne ha evidenziato il carattere fortemente ideologizzato, qualificandolo come "confuso e contraddittorio"⁶⁷, "inconferente più che sterile"⁶⁸, "dominato dalle ideologie risorgimentali"⁶⁹.

In sostanza, emerge un quadro nel quale, sia pure con "distinguo" importanti all'interno dei partiti politici – ove spicca Aldo Moro, il più lungimirante dei Costituenti democristiani, relatore insieme al comunista Marchesi nella prima sottocommissione della Commissione dei 75 –, le posizioni sono appiattite su obiettivi che contribuiscono a una visione ancillare dell'istruzione. Il dibattito risulta dominato dalla questione della scuola privata e del ruolo delle regioni. Tutto ciò in un contesto nel quale fu generale la sottovalutazione dei giovani da parte dei Costituenti (che pure giovani erano) e in cui il contributo delle donne, nonostante i recenti tentativi di valorizzare la presenza delle "madri costituenti", fu limitato.

Così, da un lato, c'è la questione – dominante sia nel dibattito costituente sia nei criptotipi sottostanti, ovvero nel non detto, nei formanti culturali, negli accordi e negoziazioni di corridoio – della scuola privata e in particolare di quella gestita dalla Chiesa cattolica. Questa prevalente preoccupazione democristiana impatta sugli altri partiti politici, a partire da quello socialista, la cui posizione, espressa da Pietro Nenni e Lelio Basso, contraria alla costituzionalizzazione delle norme sull'istruzione, pare spiegabile essenzialmente per la volontà di evitare di inserire nella costituzione tutele per la scuola privata e di evitare lo scontro frontale con la DC.

Dall'altro lato c'è l'incapacità dei partiti della sinistra, non solo dei socialisti, ma anche dei comunisti, che pure esprimevano uno dei due relatori sul tema, di farsi portatori di quello che avrebbe dovuto essere davvero il loro scopo: l'estensione del diritto all'istruzione e il suo effettivo esercizio⁷⁰. Le ragioni addotte per spiegare tali posizioni sono varie: si va dal rilievo sulla impreparazione dei partiti antifascisti, nel senso che le idealità della resistenza, su questo

⁶⁵ In questo senso G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola nella costituzione*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2019, 33 ss.

⁶⁶ Così già U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 198, appoggiandosi specialmente sulla posizione di Aldo Moro: "Un impegno del nuovo Stato italiano di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici le quali, per un complesso di ragioni, furono a lungo estromesse dalla vita dello Stato": così l'intervento di Aldo Moro nella seduta del 13 marzo 1947. Ma v. anche M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 147 ss., G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola nella costituzione*, cit., 33 ss.

⁶⁷ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, 45 ss.

⁶⁸ F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 177.

⁶⁹ Così S. CASSESE, *Artt. 33-34*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976, 219.

⁷⁰ *Ibidem*, 220.

tema, non furono particolarmente innovative⁷¹, alla constatazione che, nell'orizzonte di una prospettiva rivoluzionaria guidata dalla classe operaia, l'aspetto centrale era se mai quello dell'istruzione professionale orientata alla formazione dei lavoratori, più che di cittadini consapevoli e partecipi di uno Stato democratico⁷².

Anche sull'istruzione, come e più che su altri temi, spiccano nell'Assemblea costituente, e nel dibattito pubblico di quegli anni, le isolate voci degli azionisti. Vanno richiamati al riguardo gli interventi di Tristano Codignola, nella seduta dell'Assemblea costituente del 21 aprile 1947, e di Piero Calamandrei, su "Il Ponte" del 1946, nel saggio dal titolo "Difendiamo la scuola democratica"⁷³. Quest'ultimo fu tra le poche voci, almeno negli anni 1940 e fino alla metà degli anni 1950, come ha scritto Tullio De Mauro⁷⁴, a soffermarsi sul nesso scuola-democrazia, anzi a mettere al centro della sua visione di democrazia la necessità di garantire a ciascuno "un'educazione sufficiente per prendere coscienza di sé, per alzar la testa dalla terra e per intravedere, in un filo di luce che scende dall'alto in questa sua tenebra, fini più alti"⁷⁵. Per Calamandrei, «il problema della democrazia si pone innanzitutto come problema di istruzione»⁷⁶.

Nel complesso, il dibattito costituente sull'istruzione può essere definito come una occasione perduta, nel senso che non si discusse del diritto all'istruzione e di un approccio sistematico e complessivo per renderlo effettivo: un dibattito per nulla coordinato con l'avvento dello Stato democratico, e che sarebbe all'origine della tacita riconferma della scuola gentiliana avvenuta negli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione⁷⁷.

Ciò non toglie che molteplici fermenti abbiano attraversato gli anni della Costituente, e abbiano finito per incidere sul testo degli art.33 e 34 ben più di quanto lo stesso dibattito possa far pensare.

La centralità dell'istruzione andava infatti emergendo sul piano internazionale, come mostra l'ampio contenuto dell'art. 26 della Dichiarazione del 1948⁷⁸, e questo clima filtra in Italia nonostante la limitata attenzione che i Costituenti riservarono al diritto internazionale e al diritto comparato⁷⁹. Nella relazione predisposta da Lucio Luzzatto nell'ambito della prima sottocommissione della Commissione Forti, che guarda, oltre che alla costituzione di Weimar, alla costituzione spagnola del 1931, a quella francese del 1848 e al progetto di costituzione francese del 1946, nonché alla costituzione sovietica del 1936, il diritto all'istruzione, codificato, in varie forme, in queste costituzioni, viene collegato al riconoscimento dell'autonomo valore

⁷¹ *Ibidem*, 214.

⁷² Sulla posizione "strategicamente conciliante" sui temi della scuola assunta dal Partito comunista, per "incassare viceversa il pacet democristiano su altre parti della costituzione", G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Napoli, Jovene, 2012, 57.

⁷³ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, cit., 107.

⁷⁴ Così T. DE MAURO, *Introduzione*, cit., 24.

⁷⁵ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 116.

⁷⁶ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 112.

⁷⁷ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit., 67 e A. SCOTTO DI LUZIO, *La scuola degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2017, 281.

⁷⁸ Vedi *supra*, nota 16.

⁷⁹ Riguardo al nostro tema, S. CASSESE, *Artt. 33-34*, cit., 221.

dell'individuo e ai principi di eguaglianza e pari dignità sociale⁸⁰. Non va sottovalutata neppure l'eco che in Italia ebbe, ancora prima della fine della guerra, il piano Beveridge, documento che condensa i principi dello Stato sociale del secondo dopoguerra, tra i quali figura la lotta contro l'ignoranza⁸¹. Né l'influenza dei lavori della Sottocommissione per la scuola istituita dal governo alleato diretta da un grande pedagogista americano, Carleton W. Washburne, un allievo di John Dewey, alla quale collaborarono esperti non solo americani, ma anche inglesi e italiani⁸².

In altre parole, così come la costituzione italiana non può essere letta come un "patto tra tre ideologie datate", per riprendere le parole usate da Giuseppe Dossetti negli anni 1990⁸³, ma chiede di essere collocata sullo scenario internazionale del secondo dopoguerra, come ha ben messo in luce Valerio Onida⁸⁴, in cui tanti spunti convergevano verso la ricerca di "un mondo nuovo"⁸⁵, lo stesso può dirsi delle norme costituzionali sulla scuola.

E, in fondo, è quello che è venuto emergendo, sia pure lentamente, anche nell'ordinamento italiano, in tutti i suoi formanti, legislativo, giurisprudenziale e dottrinale.

3.3. Alla ricerca della scuola repubblicana: il diritto costituzionale vivente

Se dai lavori dei Costituenti passiamo ad esaminare le letture che la dottrina costituzionalistica ha dato del testo della costituzione, dobbiamo riscontrare quello stesso dualismo che connota le opinioni sulla fase costituente. In questo caso, tuttavia, il dualismo è mitigato dal tentativo, che accomuna la maggior parte degli autori, di interpretare in ogni caso le norme costituzionali "*magis ut valeat*", a partire dalla solenne affermazione iniziale, "la scuola è aperta a tutti", risultante dall'ancor più impattante formulazione dell'art. 28, comma 1, del progetto di costituzione: "La scuola è aperta al popolo".

Essa, se rappresenta, come altre iconiche espressioni ("Fondata sul lavoro", "Ripudia la guerra", "Rimuove gli ostacoli") un "modello di equilibrio linguistico", al punto da auspicarsene l'apposizione in tutti gli edifici scolastici (al pari di "La legge è uguale per tutti" che campeggia nei tribunali)⁸⁶, appare assai lontana da formulazioni in materia rinvenibili in altre costituzioni, specie più recenti. Infatti, non troviamo negli artt. 33 e 34 una proclamazione esplicita

⁸⁰ Sulla relazione sui diritti sociali redatta da Luzzatto nell'ambito della Commissione Forti, v. Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1946, vol. I, 145ss., specie 168 ss. Nessuna menzione a un "diritto all'istruzione" era presente nell'elaborato della Commissione, che si riferiva invece al dovere dello Stato di "predispone i mezzi adeguati per assicurare il compimento degli studi, anche superiori, ai giovani non abbienti forniti di particolari attitudini": v. F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 173 ss.

⁸¹ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit., 52.

⁸² G. RICUPERATI, *Storia della scuola in Italia*, Brescia, Scholé, 2022, 253.

⁸³ G. DOSSETTI, *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Roma, Edizioni Lavoro, 1996, 24-25.

⁸⁴ V. ONIDA, *La costituzione ieri e oggi*, Bologna, Il Mulino, 2008, 13 ss.

⁸⁵ Per riprendere le parole di M.A. GLENDON, *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la dichiarazione universale dei diritti umani* (2001), trad.it, Macerata, Liberilibri, 2009.

⁸⁶ T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, citato da M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 147.

del diritto all'istruzione o allo studio, né una chiara distinzione tra i due profili⁸⁷, mentre continua ad aggirarsi l'interrogativo sulla sorte che spetta agli studenti sprovvisti di mezzi una volta espletato l'obbligo scolastico.

Lo stesso pare potersi dire per i principi fondamentali: è ben vero che un legame tra cultura e istruzione è innegabile, ma è altresì innegabile che l'art. 9 della costituzione, nato di per sé rocambolescamente da alcuni ordini del giorno, non menziona l'istruzione, che quindi non risulta compresa nei principi fondamentali⁸⁸.

Se alcuni autori hanno sottolineato il carattere innovativo e quasi pionieristico delle disposizioni costituzionali, specie nel confronto con le carte costituzionali allora vigenti⁸⁹, oppure "l'eccezionale vivezza del progetto costituzionale sulla scuola"⁹⁰, altri hanno messo in rilievo il carattere generico delle disposizioni costituzionali, "poco adatte a fornire una guida sicura per il legislatore scolastico", le numerose disposizioni di rinvio alla legge che avrebbe dovuto scrivere la maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni, o i veri e propri silenzi⁹¹. Da qui la difficoltà di far corrispondere a un modello di Stato un modello di scuola⁹².

Quando non è stata addirittura sottolineata la continuità con il modello maturato nello Stato liberale e fatto proprio dal regime fascista⁹³: un modello volto, come già abbiamo detto, non alla promozione delle classi subalterne, ma semmai, anche attraverso un meccanismo di riconoscimento dei risultati scolastici, all'identificazione e alla selezione, all'interno delle classi medie, delle leve della futura classe dirigente.

Questo tipo di critiche si appuntano soprattutto sulla norma promozionale del terzo comma dell'art. 34, che identifica come titolari del diritto a raggiungere i più alti gradi degli studi, anche se sprovvisti di mezzi, i "capaci e meritevoli", rifuggendo pertanto da una visione volta a delineare in termini generali il diritto all'istruzione superiore e introducendo una nozione ambigua quale quella di "merito" tra i presupposti di un intervento statale di sostegno⁹⁴.

Benché i lavori preparatori non aiutino nell'interpretazione della nozione, diversi elementi spingono a qualificare il merito cui i Costituenti facevano riferimento alla stregua di un "elemento essenzialmente personale e psicologico", quasi una disposizione d'animo, sulla scorta dell'analogo requisito sviluppatosi fin dal 1800 per l'accesso alle burocrazie pubbliche,

⁸⁷ Come rileva anche chi considera che, negli anni più recenti, abbiamo assistito a una "torsione" rispetto al disegno costituzionale: R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, cit., 125 ss.

⁸⁸ Sull'art. 9 e la sua genesi in *Assemblea costituente v. M. CECCHETTI, Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 217 ss.

⁸⁹ G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, cit., 68.

⁹⁰ M. BENVENUTI, "La scuola è aperta a tutti"? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, cit., 121.

⁹¹ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit., 66-67. Lo stesso G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, cit., 59, evidenzia che "il compromesso redazionale raggiunto in *Assemblea costituente* non ha portato alla formulazione di disposizioni di esemplare chiarezza".

⁹² F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit., 53.

⁹³ Tra gli altri, sottolinea la continuità con lo Stato liberale ottocentesco A. ROCCELLA, *Il diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1990, 467.

⁹⁴ F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 177 ss. Sul merito nella costituzione v. M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, Giapichelli, 2020, specie 61 ss. Rinvio anche a T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari-Roma, Laterza, 2021.

ovvero alla classe dirigente⁹⁵. Da qui le considerazioni sulla continuità con la visione elitista dell'istruzione superiore, concepita come un affinamento intellettuale "naturalmente" non per tutti⁹⁶: l'accesso ai livelli superiori di istruzione è assicurato garantendo a una ristretta cerchia di studenti risorse di carattere economico, peraltro indeterminate, senza preoccuparsi delle condizioni di fatto in cui possa svilupparsi per tutti il "merito" da cui dipende la possibilità di procedere negli studi.

In effetti, durante i primi decenni della vita repubblicana non sono mancate in dottrina voci volte a sottolineare il carattere programmatico dell'art. 34, o a circoscrivere il diritto soggettivo a quello di iscrizione alla scuola: posizioni, queste, che avrebbero portato entrambe a escludere il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo all'istruzione⁹⁷.

In generale, nonostante l'inchiesta sulla scuola lanciata nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della costituzione dal ministro Gonella⁹⁸, l'istruzione è rimasta a lungo vittima del "gelo costituzionale", ovvero della polarizzazione della guerra fredda che poneva all'ordine del giorno problemi diversi dalla valorizzazione della parte sociale della costituzione. Il tema è rimasto marginale almeno fino alla fine degli anni 1950, specialmente nella sua declinazione di diritto sociale, connesso alla forma di Stato democratico. I contributi più significativi, in quegli anni, sono soltanto quelli del cd. "terzo polo"⁹⁹: in questo ambito si possono leggere le iniziative del gruppo de "Il mondo", *in primis* il «Dibattito sulla scuola» promosso nel febbraio del 1956¹⁰⁰, o gli innumerevoli articoli pubblicati sulla rivista "Il ponte"¹⁰¹.

Significativo di tale marginalità mi pare anche il trattamento che il tema riceve nel volume, pur ascrivibile a questa cultura, dal titolo "Dieci anni dopo, 1945-1955", che cerca di fare il punto sull'attuazione (e, soprattutto, sull'inattuazione) della costituzione: gli sono dedicate soltanto poche pagine nella parte finale del libro, nel capitolo sulla cultura, di Mario Sansoni. L'autore peraltro delinea, in pochi tratti, gli aspetti essenziali della situazione, sottolineando che dopo la Liberazione le molte aspirazioni non furono accompagnate da "idee chiare o proposte organiche e complete". A ciò fece seguito una "restaurazione liberale", come testimoniano i nomi dei ministri dell'istruzione dei primi anni del dopoguerra, tutti esponenti di spicco dello Stato liberale prefascista: Adolfo Omodeo, Guido De Ruggiero, Vincenzo Arangio-Ruiz. Egli evidenzia che, però, nella società "l'attesa e l'invocazione di una scuola nuova...saliva da ogni parte". Ma le classi dirigenti, cattolica e socialcomunista, erano impreparate e "la scuola langue, opaca, triste, incapace di accendere, di rispondere alle aspettative, ai bisogni delle classi popolari"¹⁰².

⁹⁵ Su questa accezione del merito v. B. G. MATTARELLA, *Il principio di merito e i suoi oppositori*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 641 ss.

⁹⁶ F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 182.

⁹⁷ Vedi le diverse posizioni riportate in A. POGGI, *Art. 34*, cit., 704.

⁹⁸ Su cui A. SCOTTO DI LUZIO, *La scuola degli italiani*, cit., 288 ss. Sull'operato di Gonella, v. i discorsi e documenti contenuti in G. GONELLA, *Cinque anni al Ministero della Pubblica istruzione*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1981.

⁹⁹ G. RICUPERATI, *Storia della scuola in Italia*, cit., 97 ss.

¹⁰⁰ A. BATTAGLIA (a cura di), *Dibattito sulla scuola*, Roma-Bari, Laterza, 1956, su cui A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 95.

¹⁰¹ E. CODIGNOLA, *La «controriforma» della scuola*, in *Il Ponte*, 1950, n. 6 (si tratta di Ernesto Codignola, il noto pedagogista, padre di Tristano Codignola, deputato all'Assemblea costituente e parlamentare in varie legislature repubblicane).

¹⁰² M. SANSONI, *La cultura*, in AA.VV., *Dieci anni dopo, 1945-1955*, Bari-Roma, Laterza, 591.

Tuttavia, con il procedere del tempo, già negli anni 1960, in parallelo con l'avvio dell'attuazione legislativa dell'art. 34 (a partire dall'approvazione della legge n. 1859/1962, "Istituzione e ordinamento della scuola media statale", della quale proprio Tristano Codignola, che abbiamo già visto all'opera come Costituente, fu uno dei protagonisti, in qualità di deputato nella III legislatura)¹⁰³, le voci volte a riconoscere l'esistenza di un vero e proprio diritto all'istruzione (tra le quali si staglia in dottrina quella di Umberto Pototschnig) si fanno più numerose. La programmaticità delle norme costituzionali (tra l'altro chiaramente esclusa dalla pur criticata e criticabile sentenza della Corte costituzionale n. 7/1967)¹⁰⁴ è rigettata.

La maggioranza della dottrina non esita a rintracciare nei primi due commi dell'art. 34 il fondamento del diritto all'istruzione, un diritto di carattere universale, mentre nei commi successivi viene individuato piuttosto il diritto allo studio, appannaggio dei capaci e meritevoli, sia pure sprovvisti di mezzi: un diritto quest'ultimo radicato nell'art. 3, comma 2, finalizzato a rimuovere i limiti (le "illibertà")¹⁰⁵, che impediscono il pieno godimento del diritto all'istruzione, ai suoi più alti livelli¹⁰⁶.

In parallelo, il legislatore, a partire dalla citata legge del 1962, ha portato avanti politiche di attuazione del diritto all'istruzione, in conformità con ciò che andava accadendo nel resto dell'Occidente, al punto che nel 1971 il sociologo Talcott Parson poté riferirsi all'istruzione come alla "terza rivoluzione globale", dopo quella industriale e quella democratica¹⁰⁷.

Gli stessi dati dell'ordinamento italiano sono significativi. Se, come ha ricordato alcuni anni fa il Presidente Mattarella, «All'inizio degli anni Sessanta quasi la metà degli italiani non aveva neppure il diploma di scuola elementare, soltanto il 15% aveva completato la scuola media – che comprendeva allora l'avviamento – e meno del 6% aveva il diploma di media superiore. Soltanto poco più di un bambino su quattro andava oltre la licenza elementare e molti meno andavano oltre il diploma della media inferiore»¹⁰⁸, le cifre recenti fotografano un paese diverso, pur con le criticità di cui si parlava all'inizio. Si può ad esempio ricordare, come

¹⁰³ Si veda in particolare l'intervento nella seduta pomeridiana del 19 dicembre 1962: A.C., III legislatura, 36469 ss.

¹⁰⁴ L'ordinanza di rimessione lamentava "l'insufficienza rispetto all'ampiezza del concetto di gratuità della istruzione obbligatoria di cui all'art. 34 della costituzione, nonché il contrasto col principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della costituzione" della legge del 1962, perché non provvede a coprire le spese del "costo di utilizzazione del servizio" che resta a carico delle famiglie. L'Avvocatura dello Stato aveva rilevato che "anche a voler ammettere che il Costituente abbia in realtà voluto estendere il carattere della gratuità nel senso inteso nell'ordinanza di rinvio, tratterebbesi pur sempre di una disposizione programmatica, attuabile progressivamente in armonia con le esigenze generali della collettività". A fronte di tale argomento, la Corte costituzionale si pronuncia sul carattere precettivo dell'art. 34: "La Corte non ritiene esatta la individuazione della natura della norma, come norma soltanto indicativa di una tendenza verso un futuro da realizzare, se ed in quanto possibile: bensì trae dalla chiara, incisiva formulazione della norma la conseguenza della sua precettività, nel senso dell'affermazione di un principio imminente che, pur necessitando di essere poi articolato in norme di attuazione, di queste vincola -a priori- il contenuto. Nella specie, sono appunto le "norme generali sull'istruzione" previste dall'art. 33 della costituzione che debbono tradurre in atto quel precetto generale e conformarvisi": così Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 1967.

¹⁰⁵ Così A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 187, riprendendo A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori, 2000, 11.

¹⁰⁶ Si è parlato anche al riguardo, del diritto allo studio come diritto all'istruzione facoltativa; così M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 180.

¹⁰⁷ Così A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 163.

¹⁰⁸ S. MATTARELLA, *Intervento al Meeting per l'Amicizia tra i Popoli*, Rimini, 19 agosto 2016, disponibile in www.quirinale.it

rileva Anna Poggi, che da una delle serie storiche più interessanti prodotte da ricerche commissionate dal Ministero della Pubblica istruzione, emerge che tra il 1961 e il 1991 gli alfabeti privi di titolo di studio (che potremmo considerare i 'dispersi') scendono dal 34,19% al 12,21%¹⁰⁹.

A livello di interpretazione del testo costituzionale (e lasciando da parte la questione della scuola privata), restano indubbiamente diverse questioni aperte, che continuano a riproporsi nelle scelte politiche, nell'alternarsi delle maggioranze parlamentari. Per limitarsi ad alcune di esse, possiamo richiamare la questione dell'istruzione obbligatoria, sia quanto alla sua durata¹¹⁰ che quanto alla gratuità. Quest'ultimo aspetto, nonostante i rilievi critici della dottrina, resta irrisolto, non solo in termini di politiche, ma anche a livello giuridico. L'equivalenza insegnamento-istruzione, operata in dottrina da Crisafulli¹¹¹ e recepita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7/1967, su questo punto mai espressamente smentita, continua ad escludere dalla gratuità tutte quelle prestazioni che non siano riconducibili all'organizzazione dell'insegnamento. Se all'epoca venivano in rilievo i libri di testo e i servizi di trasporto, oggi sarebbe necessario includere tra le "altre prestazioni", oltre ai libri, al computer, all'accesso a internet, il supporto psicologico, i viaggi, la partecipazione a eventi culturali, nonché tutti quegli strumenti che servono affinché, fin dalla scuola dell'obbligo, gli studenti sprovvisti di mezzi possano sviluppare, in condizioni di eguaglianza con gli altri, le attitudini che li rendano, un domani, capaci e meritevoli¹¹².

Tra le altre questioni aperte c'è, come abbiamo accennato, quella dell'interpretazione del riferimento, nel comma 3 dell'art. 34, ai capaci e meritevoli¹¹³: soltanto gli studenti eccellenti privi di mezzi hanno diritto di proseguire gli studi? Oppure tutti coloro che raggiungono risultati sufficienti, senza che il merito "attuale" possa imporre l'esclusione di quelli che potrebbero poi raggiungere risultati eccellenti¹¹⁴? Il che rimanda alla ricerca, assai sfidante, di una "interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito", per usare le parole di Quirino Camerlengo¹¹⁵. E, ancora, a quali provvidenze si riferisce il concorso di cui all'ultimo comma dell'art.

¹⁰⁹ A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit., 54.

¹¹⁰ Oggetto di continue oscillazioni legislative tra gli anni 1990 e 2000, come rilevano E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2006, 1 ss.

¹¹¹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 54 ss.;

¹¹² F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 198; M. SALAZAR, *Istruzione pubblica (diritto alla)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, UTET, 1997, 35. G. COINU, *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, cit., 233.

¹¹³ È invece risolta la questione della interpretazione de "i gradi più alti negli studi", che non copre soltanto l'accesso all'istruzione universitaria, come sembrerebbe a considerare la legislazione sul diritto allo studio universitario, ma si estende a tutti i livelli di istruzione; così Corte costituzionale, sentenza n. 219/2002, secondo la quale "Il diritto allo studio comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui "la scuola é aperta a tutti" (art. 34, primo comma, della costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai "gradi più alti degli studi" (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento".

¹¹⁴ In questo senso ad esempio F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione "dimenticata". Il diritto allo studio e il merito*, cit., 192.

¹¹⁵ Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in *Federalismi*, 4 maggio 2022, 16 ss.

34? Devono essere attribuiti per concorso anche gli assegni alle famiglie e le borse di studio, oppure soltanto le “altre” provvidenze, diverse da assegni e borse di studio¹¹⁶?

Per non dire delle questioni apertesesi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, quanto al rapporto tra Stato e regioni¹¹⁷, anche alla luce del regionalismo asimmetrico dell'art.116, nonché all'autonomia degli istituti scolastici e alla sussidiarietà orizzontale.

Le difficoltà interpretative aleggiano anche sulla giurisprudenza costituzionale, nella quale, oltre alla questione della lettura, oggetto di ripensamenti e finanche di un *overruling* sull'espressione “senza oneri per lo Stato” nell'art.33 circa le scuole private¹¹⁸, rimangono aperte quelle relative alla definizione del contenuto del diritto all'istruzione¹¹⁹ e alla interpretazione del riferimento al merito nell'art. 34¹²⁰. E si potrebbe citare, come sintomo di questa difficoltà, anche la giurisprudenza sulla carriera degli insegnanti, che, assecondando l'impostazione di matrice legislativa, appare del tutto svincolata dal diritto all'istruzione¹²¹.

Nella pratica, l'incertezza del modello contribuisce al grande disorientamento che vive il mondo della scuola. La scuola reale si muove tra principi e norme inclusive, una burocrazia rigida e soffocante, pratiche didattiche spesso rigide ed ipervalutative. Mentre imperversa lo scontro ideologico e la polarizzazione, tra i difensori della scuola “della costituzione” e i sostenitori di impostazioni aziendaliste e neoliberaliste. Uno scontro che, non diversamente da quel che è accaduto all'epoca dell'Assemblea costituente, risulta essere un gioco delle parti che finisce per nascondere le problematiche reali, della creazione di una scuola democratica e di tutti, ancora irrisolte da decenni¹²².

Su tutto ciò continua ad aleggiare irrisolta la questione di fondo: come miscelare competitività e giustizia sociale?

4. E ora? Sfide e potenzialità del costituzionalismo trasformatore

In conclusione, pare di poter dire che, sia pure tra molte difficoltà, collegate con l'occasione mancata della costituente, si è sviluppata in questi 75 anni di vita repubblicana una lettura evolutiva delle disposizioni sulla scuola.

¹¹⁶ Così M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 192; ID., *“La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, cit., 119.

¹¹⁷ Sul diritto allo studio come diritto sociale e sui limiti di intervento statale nelle competenze regionali v. ad es. Corte costituzionale, sentenza n. 87/2018.

¹¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 454/1994.

¹¹⁹ Su cui si resta fermi alla giurisprudenza citata: Corte costituzionale, sentenza n. 7/1967 e analogamente sentenza n.106/1968.

¹²⁰ Su cui Corte costituzionale, sentenza n. 274/1993.

¹²¹ Si può citare qui la vicenda, che ha provocato il primo rinvio pregiudiziale in via incidentale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia, nel 2013, relativa agli insegnanti precari (ordinanza n. 207/2013, e quindi sentenza n. 187/2016: su ciò M. BENVENUTI, *“La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, cit., 121 ss.), ma anche la giurisprudenza sulla carriera degli insegnanti delle scuole paritarie: sentenza n.180/2021.

¹²² In questa linea, M. PIRAS, *Questa scuola non va. Cinquant'anni dopo don Milani*, in *Il Mulino*, 2017, 785 ss.

C'è stato un "ripescaggio" degli artt. 33 e 34, alla luce degli artt. 2 e 3: "il ruolo dei dati formali – dei risultati scritti del compromesso costituente – è stato meno significativo degli spunti che i giuristi, le forze politiche e sociali, e il legislatore hanno saputo trarre dal loro inserimento in interpretazioni di portata più ampia"¹²³.

La scuola italiana è cambiata, rispetto a quella che i Costituenti avevano ereditato e anche a quella esistita per diversi decenni dopo l'entrata in vigore della costituzione: essa è molto lontana dalla scuola classista ed escludente magistralmente descritta nel 1967 dalla più famosa denuncia sulla scuola, "Lettera a una professoressa", della Scuola di Barbiana di don Lorenzo Milani¹²⁴.

Resta aperto il dibattito sul ruolo svolto dagli artt. 33 e 34 Cost. in questo processo di trasformazione, in quanto, al di là della complessità sottostante alla stessa questione della misurazione del "rendimento delle norme costituzionali"¹²⁵, le risposte divergono a seconda delle letture che di tali articoli si danno, quanto alla loro capacità di delineare un modello costituzionale di scuola.

Quel che mi pare accomuni le diverse posizioni, è invece la constatazione che l'evoluzione verso un modello di scuola corrispondente al modello di Stato costituzionale è avvenuta (per alcuni soltanto fino a un certo punto, dopo di che sarebbe cominciato uno scostamento o un'involuzione), e, soprattutto, deve avvenire, nell'alveo dei principi fondamentali della costituzione¹²⁶.

Insomma, il diritto all'istruzione è letto come parte essenziale di quel nuovo *pactum societatis*, ispirato alla centralità della persona umana e alla sua dignità, che sta a fondamento dello Stato democratico-sociale: gli scritti di Anna Poggi ben possono essere assurti a simbolo e catalizzatore di questa lettura, "costituzionalmente orientata", della "costituzione scolastica".

Tale lettura è diventata diritto costituzionale vivente anche grazie alla giurisprudenza costituzionale, nella quale non mancano importanti affermazioni: dal riconoscimento che le norme costituzionali sulla scuola (nella specie si trattava dell'art. 33, insieme all'art.9) recano "valori di fondamentale rilevanza costituzionale"¹²⁷, alla valorizzazione del principio personalista nelle decisioni sul diritto all'istruzione dei disabili¹²⁸. E' su quest'ultimo terreno che si è registrata la più significativa evoluzione giurisprudenziale, che trova il suo culmine nella "sto-

¹²³ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, cit.,71.

¹²⁴ L. MILANI E SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Firenze, Libreria editrice fiorentina, 1967.

¹²⁵ Si veda, proprio riguardo all'impatto delle costituzioni, il volume di A. CHILTON, M. VERSTEEG, *How Constitutional Rights Matter*, Oxford, Oxford University Press, 2020, specialmente 97 ss. V. anche il dibattito dal titolo *Measuring Impact in Constitutional Law*, contenuto in <https://lawreviewblog.uchicago.edu/2021/04/05/cv-series/#empirical-constitutional-studies>. In particolare sull'impatto delle previsioni costituzionali sui diritti sociali e sulla questione della sua misurazione v. M. VERSTEEG, *Can Rights Combat Economic Inequality?*, in *Harvard Law Review*, 2020, 2017-2060.

¹²⁶ Su questa lettura v. specialmente A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, cit.,174. G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola nella costituzione*, cit., 33 ss.

¹²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 256/2004 su cui Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 219.

¹²⁸ Su questa giurisprudenza, che prende le mosse dalla sentenza n. 215/1987, per proseguire con le sentenze nn. 80/2010, 275/2016, 83/2019, v. G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola nella costituzione*, cit., 33 ss.; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, Franco Angeli, 2021, specie 73 ss.

rica” sentenza n. 215/987, che rappresenta una vera e propria svolta, una pietra miliare nell’interpretazione dell’art. 34 Cost. La Corte ha in questa circostanza affermato che: «statuendo che “la scuola é aperta a tutti”, e con ciò riconoscendo in via generale l’istruzione come diritto di tutti i cittadini, l’art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” apprestata dall’art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L’art. 2 poi, si raccorda e si integra con l’altra norma, pure fondamentale, di cui all’art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini»¹²⁹. Per giungere su questa base a una sentenza sostitutiva, che dichiara l’illegittimità costituzionale della norma impugnata «nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicaps, prevede che “Sarà facilitata”, anziché disporre che “É assicurata” la frequenza alle scuole medie superiori». In tal modo la sentenza sostituisce una norma meramente promozionale con un vero e proprio obbligo per i poteri pubblici di garantire il diritto all’istruzione, comprensivo della frequenza delle scuole medie superiori, per gli studenti disabili¹³⁰.

I dati dai quali siamo partiti richiedono tuttavia di andare oltre, nella direzione della effettività del diritto all’istruzione. Un diritto che, in una società in cui tutte le agenzie educative, dalle parrocchie ai partiti, dalla famiglia all’associazionismo, sono in crisi, vede nella scuola la più importante istituzione che possa contribuire al pieno sviluppo della persona umana. Con un immediato impatto sulla società e la democrazia.

Come per tutti i diritti sociali, di più che per tutti gli altri diritti sociali (per i motivi sopra detti), la sfida aperta è quella della effettività, come non si stancano di ricordarci i più recenti studi sul tema¹³¹, specie di fronte alla riduzione delle risorse disponibili.

¹²⁹ La sentenza n. 215/1987 continua affermando che “Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell’art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. L’effettività dell’istruzione dell’obbligo é, nel secondo comma, garantita dalla sua gratuità; quella dell’istruzione superiore é garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze (terzo e quarto comma). In tali disposizioni, l’accento é essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che é principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espresse prescrizioni idonee a garantire l’effettività del principio di cui al primo comma. Ciò però non significa che l’applicazione di questo possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine, la cui rimozione é postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma: sostenere ciò significherebbe sottacere il fatto evidente che l’inserimento nella scuola e l’acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana” che tali disposizioni additano come meta da raggiungere”.

¹³⁰ É la Corte stessa a sottolineare, in chiusura della motivazione della sentenza n. 215/1987, che: “ In questo modo, la disposizione acquista valore immediatamente precettivo e cogente, ed impone perciò ai competenti organi scolastici sia di non frapporre a tale frequenza impedimenti non consentiti alla stregua delle precisazioni sopra svolte, sia di dare attuazione alle misure che, in virtù dei poteri-doveri loro istituzionalmente attribuiti, ovvero dell’esistente normazione regionale, secondaria o amministrativa (cfr. par. 2), possano già allo stato essere da essi concretizzate o promosse. Spetta ovviamente al legislatore il compito - la cui importanza ed urgenza é sottolineata dalle considerazioni sopra svolte - di dettare nell’ambito della propria discrezionalità una compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione a tale rilevante problema umano e sociale”.

¹³¹ In questa direzione, per limitarci a poche citazioni, vanno i lavori di Poggi, Benvenuti, Calvano, Coinu, Matucci.

Non per questo, però, come giuristi, e ancor più costituzionalisti, in paesi le cui costituzioni hanno codificato i diritti sociali e la visione trasformatrice del diritto, nella direzione della giustizia sociale, possiamo tacere.

Tra l'altro, in questa difficile impresa, possiamo beneficiare di alcuni spunti che, se opportunamente sviluppati, potrebbero ulteriormente contribuire al paziente lavoro che la dottrina italiana sta da anni portando avanti sul diritto all'istruzione, sempre nella prospettiva di incidere sul clima culturale in cui maturano le scelte politiche e, più in generale, sulla effettività del diritto, da assicurare, se necessario, anche in via giurisprudenziale.

A tal fine, credo che potrebbe risultare utile introdurre nel nostro dibattito e nella nostra riflessione la categoria del costituzionalismo trasformatore, sviluppata nel diritto comparato a partire dagli studi di Karl Klare uno studioso americano, esponente del movimento dei *Critical Legal Studies*¹³², sulla costituzione sudafricana del 1996, che definì il *transformative constitutionalism* come: «A long-term project of constitutional enactment, interpretation, and enforcement committed (not in isolation, of course, but in a historical context of conducive political developments) to transforming a country's political and social institutions and power relationships in a democratic, participatory, and egalitarian direction. Transformative constitutionalism connotes an enterprise of inducing large-scale social change through nonviolent political processes grounded in law»¹³³.

Egli evidenziò così il carattere *post-liberal* della costituzione sudafricana – in quanto incentrata su un progetto egualitario di trasformazione della società, tale da distanziarla totalmente dal contromodello rappresentato dalla costituzione statunitense, basata sulla pretesa di non interferenza dei poteri pubblici nella sfera delle libertà individuali – per mettere in luce la necessità di sviluppare nuove tecniche interpretative e, più in generale, una nuova cultura giuridica, all'altezza dell'immane compito conferito al diritto nel nuovo Sudafrica.

Se il focus iniziale di Klare si incentrava sul carattere trasformatore della costituzione, deducibile sia dalla volontà del potere costituente che dal contenuto del testo, la nozione si è fatta sempre più sfumata e complessa¹³⁴, slittando dalla *costituzione* verso il *costituzionalismo*. Ovvero verso una ideologia che si sviluppa a partire da un processo di autocomprensione, e che considera non soltanto il formante normativo, ma anche quello giurisprudenziale e dottrinale, nonché il contesto politico, sociale e culturale in cui l'attuazione della costituzione si svolge. L'aspetto centrale allora non è più la potenzialità trasformativa (*ex ante*) della costituzione, ma la lettura che ne viene effettivamente data (*ex post*) dalla molteplicità degli attori, a partire dai giudici e più in generale dalla comunità degli interpreti¹³⁵.

¹³² Sulla relazione tra *critical legal studies movement* e *transformative constitutionalism*, D. ZONGWE, *The Dangers of Transplanting Transformative Constitutionalism into Namibia*, in T. V. WARIKANDWA ET AL. (eds), *Governing Universalism or a Variant of Apartheid Particularism? Global Jurisprudential Apartheid and Decolonisation as 21st Century Questions*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2021, 85 ss.

¹³³ K.E. KLARE, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *S. Afr. J. on Hum. Rts.*, 1998, 146-188, specie 150.

¹³⁴ H. KLUG, *Transformative Constitutionalism as Model for Africa?*, in P. DANN, M. RIEGNER, M. BÖNNEMANN (eds), *The Global South and Comparative Constitutional Law*, cit., 141 ss., che individua cinque principali accezioni dell'espressione.

¹³⁵ V. ad esempio O. VILHENA, U. BAXI, F. VILJOEN (eds), *Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Courts of Brazil, India and South Africa*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2013.

Questa visione ha sperimentato un eccezionale successo, specialmente nel *Global South*¹³⁶, dall'India all'America latina. In particolare, la dottrina è andata focalizzandosi sul ruolo assunto dai giudici¹³⁷, fino a definire il costituzionalismo trasformatore come «un'interpretazione e un'applicazione delle norme costituzionali ispirate dall'intento di operare profondi mutamenti sociali» e, ancora, come «un approccio all'interpretazione giuridica che considera l'effettiva trasformazione di strutture profondamente radicate nella direzione di una società più egualitaria o democratica uno degli obiettivi fondamentali dell'attività interpretativa»¹³⁸.

In tal modo, il costituzionalismo trasformatore si è trovato ad essere associato al protagonismo dei giudici, solitamente in funzione di supplenza di un processo politico bloccato e comunque inadempiente rispetto alle finalità trasformative contenute nelle costituzioni¹³⁹. Protagonismo a volte definito “attivismo”: un termine questo che, se sulla scorta dei dibattiti statunitensi, è andato frequentemente ammantandosi nel *Global North* di una connotazione negativa, volta a sottolineare l'esorbitanza delle corti rispetto alla separazione dei poteri¹⁴⁰ e finanche a evidenziarne i rischi per la democrazia¹⁴¹, ha tutt'altra valenza nel contesto del *Global South*, dove l'attivismo dei giudici è considerato positivo, o finanche doveroso¹⁴².

Infine, la categoria è stata estesa fino ad includere anche il costituzionalismo del Secondo dopoguerra, il cd. *Postwar Paradigm*¹⁴³. Nel suo pionieristico studio, dal titolo significativo (*Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*), Micaela Hailbronner ha sottolineato che anche in Germania, dopo la Seconda Guerra mondiale, per mezzo della costituzione, si è voluto procedere a un “nuovo inizio”, a una rifondazione dello Stato e della

¹³⁶ Nel cui ambito è divenuta un tratto caratteristico: v. D. BONILLA MALDONADO (ed) *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

¹³⁷ Già nel 1998 C. ALBERTYN, B. GOLDBLATT, *Facing the Challenge of Transformation: Difficulties in the Development of an Indigenous Jurisprudence of Equality*, in *S. Afr. J. on Hum. Rts.*, 1998, 248, definivano “trasformativa” le decisioni costituzionali volte a combattere «systemic forms of domination and material disadvantage based on race, gender, class and other grounds of inequality».

¹³⁸ Entrambe le citazioni sono tratte da A. VON BOGDANDY, R. UREÑA, *International Transformative Constitutionalism in Latin America*, in *American Journal of International Law*, 2020, 403-442, specie 405.

¹³⁹ Sul ruolo dei giudici in America Latina v. J. E. ROA ROA, *El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latinoamericano*, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper No. 2020-11.

¹⁴⁰ Specialmente nell'esperienza statunitense. Per una ricostruzione, v. K. D. KMIEC, *The Origin and Current Meaning Of 'Judicial Activism'*, in *California Law Review*, 2004, 1441-1478, 1451. V. anche S. LINDQUIST, F. B. CROSS, *Measuring Judicial Activism*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

¹⁴¹ Ad esempio M.A. GRABER, *What's in Crisis? The Postwar Paradigm, Transformative Constitutionalism, and the Fate of Constitutional Democracy*, in M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 665- 690, mette in relazione la crisi della democrazia costituzionale nel XXI secolo con l'emergere di questo tipo di costituzionalismo. Infatti, l'enfasi posta sul ruolo dei giudici avrebbe portato a trascurare il circuito della decisione democratica, contribuendo ad accentuare il distacco tra il popolo e le élite che costituisce il terreno favorevole allo sviluppo di movimenti populistici e agli attacchi al principio del *Rule of Law*.

¹⁴² Vedi ad es. M.C. FUCHS, M. C. HENNIG LEAL (eds), *Activismo judicial, Como deciden los Tribunales constitucionales en America latina. Un análisis a partir del matrimonio civil igualitario*, Berlino, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2022. Per un esempio di questo tipo di giurisprudenza della Corte costituzionale colombiana, v. A. ROJAS RÍOS, *El poder de las minorías en la Corte constitucional de Colombia, con prólogo di G. Zagrebelsky*, Bogotá, Editorial Planeta, 2023.

¹⁴³ Questa categoria è stata messa a fuoco da L. WEINRIB, *The Postwar Paradigm and American Exceptionalism*, in S. CHOUDRHY (ed), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 89.

società in un contesto economico-sociale caratterizzato da miseria e disegualianza, che può essere comparato con il Sudafrica post-apartheid. Se la Legge fondamentale tedesca del 1949 vide la luce in quella situazione, la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ha ulteriormente accentuato la natura trasformativa del testo¹⁴⁴.

Uno studio ancor più recente ha osservato sotto questa prospettiva la costituzione italiana, avviando una riflessione che attende ancora di essere completata¹⁴⁵.

Mi pare peraltro, come ho scritto in altra sede¹⁴⁶, che, se intendiamo per costituzione trasformativa la combinazione di un testo che contiene un progetto per una società migliore¹⁴⁷, con la previsione al contempo della creazione di determinate istituzioni per promuoverlo nella pratica, è difficile trovare una costituzione redatta negli ultimi decenni che non sia in una certa misura trasformativa¹⁴⁸. Tuttavia, ciò non toglie che esistano costituzioni più trasformative di altre¹⁴⁹, sia per il tenore del testo, sia per lo “scarto” che, nel momento della loro scrittura esiste tra le previsioni costituzionali e la realtà.

Sotto entrambi gli aspetti (contenuto e “scarto”), appare difficile non considerare pienamente trasformativa la costituzione italiana che contiene chiaramente un progetto di trasformazione sociale, che prende le mosse dalla constatazione di una distanza tra quel che c'è e quel che deve essere, positivizzandola in norme costituzionali¹⁵⁰. Non c'è bisogno di sottolineare l'entità dello “scarto”, ovvero le condizioni economiche e sociali dell'Italia del dopoguerra, ben presenti, peraltro, ai Costituenti¹⁵¹, né di insistere qui su quali siano le norme costituzionali trasformatrici (che includono, oltre all'art. 3, comma 2, perlomeno il catalogo dei diritti sociali ed economici, oltre ai doveri di solidarietà e alla valenza redistributiva di un sistema tributario improntato alla progressività).

¹⁴⁴ M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *American Journal of Comparative Law*, 2017, 527-565.

¹⁴⁵ G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Transformative Constitutionalism and Constitutional Courts in the European Legal Space. Germany and Italy in a Comparative Perspective*, in T. GROPPI, V. CARLINO, G. MILANI (a cura di), *Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: A Comparative Perspective*, EBOOK, Genova, Consultaonline, 2022, 11-20.

¹⁴⁶ T. GROPPI, *Il posto del diritto nel costituzionalismo trasformatore. Una riflessione “oltre l'eguaglianza formale”*, in corso di pubblicazione in *Scritti per Beniamino Caravita*, 2024.

¹⁴⁷ Avvicinandosi così, soprattutto per questo aspetto, alla nozione di “aspirational constitutionalism”, su cui M.C. DORF, *The Living Constitution and Future Generations: The Aspirational Constitution*, in *George Washington Law Review*, 2009, 1631 ss.

¹⁴⁸ J. FOWKES, *Transformative Constitutionalism and the Global South: A View from South Africa*, in *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune**, cit., 97-121.

¹⁴⁹ D. WERNECK ARGUELHES, *Transformative Constitutionalism. A view from Brazil*, in *The Global South and Comparative Constitutional Law*, cit., 165 ss.

¹⁵⁰ B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale, Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, 85.

¹⁵¹ Lo scarto tra le norme costituzionali trasformative e la realtà che deve essere trasformata è ben presente in molti interventi sul tema dell'istruzione, nonché sull'art. 3, comma 2, Cost. Ad esempio, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, cit., 17-18 cita l'intervento di Laconi, il 24 marzo 1947, laddove afferma che l'effettiva partecipazione alla quale tale comma si riferisce non è «una realtà di fatto, [...] una conquista già raggiunta», ma deve «esser posta tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nella prospettiva della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del paese».

Questa lettura può fornirci a mio avviso utili spunti sul diritto all'istruzione, soprattutto nella prospettiva di sollecitare ulteriormente, in assenza di politiche adeguate, la giurisprudenza, *in primis* quella della Corte costituzionale, invitandola, anche in questa materia, a svolgere pienamente la sua funzione, che è quella di “rendere giustizia costituzionale”¹⁵².

Al riguardo, infatti, sembrano sussistere le premesse per una estensione a tutti i soggetti che non godono di una istruzione *adeguata*, anche quelli “normodotati” o “diversamente sottodotati”, della giurisprudenza in tema di diritti dei disabili, come sviluppatasi a partire dalla sentenza n. 215/1987¹⁵³. Estensione che implica altresì una rinnovata riflessione sulla nozione di “istruzione adeguata”, nonché sulla necessità di misurazioni della qualità dell'istruzione, come misura dell'adempimento delle obbligazioni costituzionali¹⁵⁴. Quest'ultimo aspetto richiede che si abbandoni lo sguardo di sospetto che ancora prevale nella società italiana ogni volta che si menziona la misurazione: infatti, senza una valutazione esterna e indipendente dei sistemi di istruzione non si possono definire idonee politiche scolastiche¹⁵⁵.

L'invocazione all'adempimento, da parte della Corte costituzionale, del proprio ruolo istituzionale, non ignora che il compito di applicare le norme costituzionali non può essere affidato soltanto a un “giudice ercole”, che nella sua solitudine finirebbe, tra l'altro, inevitabilmente strangolato dal gorgo degli attacchi politici. Come mostrano molte esperienze del *Global South*, nel dare effettività a una costituzione trasformatrice, i giudici possono soltanto porsi come esponenti, di spicco, indubbiamente, rispetto a una “comunità di pratica” – intesa come «un gruppo di persone che condividono un interesse per qualcosa che fanno e imparano a farlo meglio mentre interagiscono regolarmente»¹⁵⁶ – che fornisca quella elaborazione giuridica e culturale indispensabile per rendere le decisioni giurisdizionali accettabili e per far sì che vengano eseguite.

Da tempo, come abbiamo cercato di mostrare nei paragrafi precedenti, in Italia i costituzionalisti hanno messo in moto processi culturali finalizzati a valorizzare “*magis ut valeat*” la portata “trasformativa” delle norme costituzionali sull'istruzione, e a chiederne l'attuazione. Meno evidente è invece il dialogo sia con il mondo della scuola, sia con la politica, con la società civile, con i giovani.

Se l'istruzione è un indispensabile fattore di partecipazione democratica, la partecipazione alle scelte sull'istruzione, scelte che più di altre riguardano il futuro di tutti, ne costituisce il necessario risvolto: partecipazione e dialogo che spetta anche agli studiosi, e tra essi ai costituzionalisti, promuovere e sollecitare.

¹⁵² Per utilizzare le parole con cui Gaetano Silvestri ha qualificato la fase più recente della giustizia costituzionale italiana: G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 3/2020.

¹⁵³ Come è stato messo in evidenza da G. COINU, *L'organizzazione del sistema scolastico*, cit., 293, 299.

¹⁵⁴ G. COINU, *L'organizzazione del sistema scolastico*, cit., 293.

¹⁵⁵ *Ibidem*, 287 ss.

¹⁵⁶ Questa nozione è stata inizialmente delineata da E. WENGER, *Communities of practice: learning, meaning and identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; tr. it. *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Milano, Raffaello Cortina, 2006. V. altresì A. VON BOGDANDY, R. URUEÑA, *Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina*, in *Anuario de Derechos Humanos*, 2020, 15–34.