

CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA

STATO E SIGNIFICATO DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN
MATERIA DI ISTRUZIONE

5^a Conferenza delle Corti costituzionali europee
25-30 ottobre 1981 - Losanna -

BIBLIOGRAFIA

Nella compilazione del questionario sono state tenute presenti, tra le altre, le seguenti letture, in particolare:

- 1) Crisafulli - "La scuola nella Costituzione", in Riv. trim. dir. pubbl. 1956;
 - 2) De Simone - "Il diritto scolastico nella Costituzione italiana", Milano 1968;
 - 3) Fazio - "La legislazione sulla scuola", Milano 1975;
 - 4) Daniela - "Istituzione di diritto scolastico", Milano 1976;
 - 5) Potstschnij - "Istruzione (diritto alla)", Enc. dir.;
 - 6) Pizzi - "Individuo e Stato nella organizzazione dell'istruzione", Milano 1974;
 - 7) Lombardi - "Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali", in Giur. it. 1967;
 - 8) Iariccia - "Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà d'insegnamento", Giur. cost. 1972.
- Per una più ampia informazione si v. anche:
- 9) Pizzorusso A. - La libertà di insegnamento (in Atti del congresso celebrativo delle leggi amm. di unificazione), Vicenza, 1967;
 - 10) Talamanca A. - Libertà della scuola e libertà nella scuola, Padova, 1975.
 - 11) Cassese S. - Mura A. - Commento agli artt. 33-34, nel Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975.
 - 12) Bruno F., - Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio, in Scritti in onore di C. Mortati, Milano, 1977, III.
 - 13) Di Marcantonio A., I diritti della comunità scolastica, 1972, (Pubblicaz. a cura della Libera Università Gabriele d'Annunzio, Chieti).
 - 14) Vignocchi G., Diritto allo studio e opere universitarie: attuali discipline e prospettive evolutive, in Riv. trim. dir. pubbl., 1981, 117.
 - 15) Mazzarolli L., L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana, in Dir. e Soc., 1981, 267.

I. Basi giuridiche

I principi concernenti la scuola e la istruzione in genere sono fissati nella Costituzione. In particolare essi sono inseriti nella parte I, al titolo 2° (intitolato "Rapporti etico-sociali"), dopo i "Principi fondamentali" e il titolo I° ("Rapporti civili") e prima del titolo 3° ("Rapporti economici") e 4° ("Rapporti politici").

E' da osservare che la particolare o diversa sistemazione nella Carta costituzionale o la tecnica di espressione (ad esempio espressioni generiche) o il contenuto (ad es. meramente programmatico) non intaccano il valore giuridico delle norme costituzionali, che operano comunque efficacemente in varie direzioni:

- a) ad esse é necessario risalire per interpretare il sistema giuridico positivo, sulla base di una presunzione generale di fedeltà alla costituzione;
- b) si impongono al legislatore ordinario sollecitandolo ad emanare le ulteriori (eventualmente) necessarie norme, e si pongono come limite alla produzione di norme contrastanti con esse;
- c) consentono l'invalidazione delle leggi quando se ne accerti la incostituzionalità per il contrasto con i suddetti principi;
- d) dirigono anche "l'esercizio dell'attività discrezionale, non solo di quella affidata agli organi di esecuzione, ma altresì all'altra che compete ai soggetti abilitati ai compiti di decisione politica anch'essi vincolati all'osservanza dei fini fondamentali di carattere costituzionale" (Mortati, voce "Costituzione" in Enc. dir.). La fissazione nella Costituzione di una serie di principi materiali concernenti la scuola e l'istruzione ha comportato la costituzionalizzazione formale di norme e di istituti tradizionalmente appartenenti al diritto amministrativo; conseguentemente - attesa la rigidità della Costituzione - essi sono ora sovraordinati alla legge ordinaria. La presenza nel testo costituzionale di tali principi é una peculiarità dell'ordinamento italiano attuale, che, secondo parte della dottrina é ispirato ai principi propri di uno Stato "sociale" o "interventista". Un ordinamento cioè che interviene esso stesso e prescrive ai pubblici poteri costituiti di intervenire a loro volta, nelle più varie forme, a regolare il concreto assetto della società civile, disciplinando rapporti e istituzioni private, stabilendo limiti e segnando indirizzi, circoscrivendo l'ambito della auto-

onomia privata, e altre volte fissando, invece, determinate guarentigie che nemmeno la legge ordinaria può toccare. (Crisafulli "La scuola nella Costituzione", Riv.trim.dir.pubbl.). In particolare, nel campo che qui interessa, si tratta di rispettare la libertà e l'autonomia dei cittadini, e di assicurare, nel contempo, il soddisfacimento delle esigenze unitarie e ordinarie nell'interesse generale, impersonate e perseguite dallo Stato.

Anticipando quanto verrà detto più avanti, si può rilevare che il "diritto all'istruzione", così come configurato nelle varie norme della Costituzione italiana, va riguardato sia come diritto di libertà (libertà della scuola e libertà nella scuola), sia come diritto sociale, cioè come diritto di tutti di ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della personalità e l'assolvimento dei compiti sociali, e per la realizzazione di una uguaglianza effettiva di tutti i cittadini.

+++

Nella costituzione italiana due sono gli articoli che prevedono specificamente il diritto all'istruzione: agli artt. 33 e 34.

Ma, oltre che da tali norme, i principi fondamentali relativi alla istruzione, o comunque ad essa connessi, si desumano altresì da altri articoli, secondo una sistematica che può essere così indicata:

I. principi relativi al "presupposto" del riconoscimento del diritto all'istruzione e, correlativamente, del dovere di istruzione: artt.1, 1° comma; 2 art.2; art.3, 2° comma, e 9 della Costituzione.

II. Principi concernenti l'istruzione come interesse (e diritto o dovere) di formazioni o istituzioni sociali che non siano lo Stato:

- a) disposizioni contenute negli artt.29,30,31 e 32 I° comma, che prevedono l'interesse della famiglia alla scuola e alla istruzione e il dovere verso i figli relativamente all'istruzione;
- b) disposizioni contenute negli artt.7,8,19 e 20 relative all'interesse che hanno la Chiesa cattolica e le altre comunità religiose nel campo dell'istruzione (come specifica previsione nell'ambito della più generale "libertà della scuola", cioè del diritto di istituire scuole da parte di enti e di privati);

III. Disposizioni concernenti l'attività e l'interesse dello Stato nel campo dell'istruzione, che contengono:

- A) principi relativi alla (cioè sulla) normazione in materia scolastica, secondo cui le norme generali concernenti la istruzione vengono dettate dallo Stato (art.33 2° comma) e dalle Regioni, nell'ambito della propria competenza (art. 117);

B) principi relativi alla struttura, organizzazione e articolazione dell'ordinamento scolastico:

- 1) la Repubblica apre la scuola a tutti (art.34 I° comma);
- 2) la rende libera (art.33,3° e 4° comma);
- 3) dichiara libere l'arte e la scienza (art.33, I° comma);
- 4) dichiara libero l'insegnamento (art.33, I° comma);
- 5) istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, 2° comma);
- 6) fornisce l'istruzione gratuitamente a tutti, per almeno otto anni (art.34, 2° comma);
- 7) rendendola al tempo stesso obbligatoria (art.34, 2° comma);
- 8) rende effettivo il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi con varie provvidenze (art.34, 3° e 4° comma);
- 9) garantisce l'autonomia, didattica e amministrativa, alle istituzioni di alta cultura, accademie e università (art. 33, 4° comma);

C) Principi concernenti specificamente la scuola non statale:

- 1) la Repubblica riconosce ad enti e privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato (art.33, 3° e 4° comma);
- 2) concede la parità alle scuole non statali (art.33, 4° comma);
- 3) garantisce agli alunni delle scuole non statali un trattamento equipollente a quello degli alunni delle scuole statali (art. 33, 4° comma);
- 4) garantisce anche alle istituzioni di alta cultura, università e accademie istituite da privati, l'autonomia didattica e amministrativa (art. 33, 6° e 3° comma);

D) Principi di garanzia della serietà delle scuole (statali e no, purché parificate):

- 1) la Repubblica istituisce l'esame di stato, sia nel corso degli anni di scuola (art.33,4° comma);
- 2) che ai fini dell'abilitazione all'esercizio professionale (art. 33, 4° comma);

E) Principi di adeguazione della scuola italiana alle istanze di solidarietà sociale proprie dello stato contemporaneo:

- 1) la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori (art.35, 2° comma);

- 2) assicura agli inabili e ai minorati il diritto alla educazione e allo avviamento professionale (art. 38, 3° comma);
- F) Principi di adeguamento della scuola italiana alle istanze di pace dell'ordinamento internazionale:
- 1) la Repubblica tutela, con apposite norme, la scuola delle minoranze linguistiche (art.6);
 - 2) adegua la scuola italiana alle norme di educazione e di istruzione a rilevanza internazionale (artt.10, 1° comma e 11) (cfr. De Simone, "Il diritto scolastico nella Costituzione italiana, Milano 1968).

2. (Quesito I.2.)

Il principio fissato nel secondo comma dell'art.33 della Costituzione conferma la essenzialità del compito della istruzione per lo Stato. Conseguentemente:

- a) è potere-dovere dello Stato soddisfare direttamente il bisogno dell'istruzione attraverso proprie istituzioni scolastiche; è, a questo proposito, da richiamare come uno dei più rilevanti atti di attuazione costituzionale in questa materia (art. 34 Cost.), che la legge 31 dicembre 1962, n. 1859, ha prescritto l'istituzione obbligatoria e gratuita successiva a quella elementare ed ha istituito, a tal fine, una scuola media, che ha la durata di tre anni ed è scuola secondaria di primo grado.
- b) spetta allo Stato porre le norme regolatrici (norme generali) dell'istruzione (per conseguire un indirizzo unitario e a salvaguardia delle varie "libertà scolastiche");
- c) nel dettare le norme generali sull'istruzione lo Stato deve attenersi ai limiti di rispetto costituzionalmente previsti per la legislazione regionale.

Infatti, l'art.117 della costituzione attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materia di istruzione artigiana e professionale, nonché di assistenza scolastica.

A tale disposizione devono essere aggiunte quelle contenute negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale (che hanno grado costituzionale), che devolvono alla competenza legislativa di quelle regioni alcuni aspetti della materia della istruzione. Tale competenza non è omogenea, ma si differenzia da regione a regione, risultando in taluni casi più estese che in altri. (Così, l'art.14 dello Statuto per la Sicilia include nella legislazio

ne esclusiva l'istruzione elementare, mentre la istruzione media e universitaria sono, dall'art.17, attribuite alla legislazione regionale concorrente; una semplice competenza legislativa integrativa, invece, spetta alla Regione Sardegna in materia di istruzione di ogni ordine e grado in base all'art.5 del relativo Statuto).

Regioni comuni (a Statuto ordinario). Molti statuti regionali contengono affermazioni di principio relativi al diritto di istruzione.

La regione si propone di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto allo studio (art.4 Statuto Regione Toscana). In qualche Statuto si distingue l'intervento della Regione per rendere effettivo il diritto allo studio da quello per rendere effettivo il diritto alla istruzione permanente di ogni cittadino (art.5 Statuto Marche), mentre in altri statuti il principio di intervento in favore della istruzione e della cultura é affermato unitariamente (art.3 Statuto Emilia-Romagna).

Analoghe affermazioni si ritrovano negli Statuti delle altre Regioni.

Il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di assistenza scolastica é stato attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n°3 e con il D.P.R. 24 luglio 1977, n°616. In particolare il decreto del 1972 precisa che il trasferimento riguarda tutte le funzioni amministrative, tra le quali sono ricomprese (tra l'altro) quelle concernenti il trasporto gratuito degli alunni della scuola d'obbligo, le facilitazioni per l'acquisto dei libri di testo da parte degli alunni delle scuole medie e delle scuole secondarie superiori, ogni forma di assistenza diretta a facilitare agli alunni la prosecuzione negli studi.

Relativamente agli interventi legislativi effettuati dalle Regioni (°) si può notare che si é inteso perseguire le seguenti finalità:

a) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che determi-

(°) (ad es.: legge regione Campania n°7 del 1975:"norme per l'attuazione del diritto allo studio"; l.r.Calabria n°29 del 1975:"diritto allo studio"; l.r. Friuli Venezia Giulia n°42 del 1971:"interventi particolari per la promozione del diritto allo studio;provvedimenti per la scuola a tempo pieno"; l.provincia Bolzano n°7 del 1974:"assistenza scolastica.Provvidenze per assicurare il diritto allo studio in provincia di Bolzano").

nano l'evasione dall'obbligo scolastico, il disadattamento, lo scarso rendimento; b) garantire il proseguimento degli studi ai capaci e meritevoli privi di mezzi; c) favorire il compimento dell'obbligo scolastico da parte degli adulti e l'accesso dei lavoratori ai vari gradi di istruzione; d) assicurare ai minori in difficoltà di sviluppo l'inserimento nelle normali strutture scolastiche.

Quanto agli interventi di assistenza scolastica e al diritto allo studio effettuati dalle Regioni, i più diffusi sono: la fornitura dei libri di testo, la fornitura di pubblicazioni per le biblioteche di classe, il trasporto gratuito per gli alunni della scuola dell'obbligo, l'assegnazione di borse di studio, l'assistenza scolastica ai minori psichici e fisici, l'organizzazione dei servizi di mensa e gli altri interventi atti a favorire la realizzazione della scuola a tempo pieno.

Una legge della Regione Toscana, dell'11 febbraio 1974, nel disciplinare il diritto allo studio, distingueva tra scuole appartenenti a enti pubblici e privati, ed è stata impugnata dal Governo (anche) sotto il profilo che in tal modo si danneggiavano le scuole materne private. Ma la Corte (sent. n. 132 del 1975), per motivi procedurali e non di merito, ha dichiarato inammissibile il ricorso statale.

+ + +

Come è noto, l'assetto costituzionale della Repubblica italiana esprime un pluralismo istituzionale, caratterizzato dalla esistenza, accanto allo Stato, di un complesso di enti territoriali ai quali è affidato l'esercizio di funzioni il cui espletamento tende al soddisfacimento di interessi pubblici qualitativamente simili a quelli perseguiti dallo Stato (Regioni, Province, comuni).

Tra l'ordinamento giuridico dello Stato e gli ordinamenti giuridici delle singole regioni si realizza una parziale competenza: da un lato, lo Stato fissa principi e disposizioni validi anche nell'ambito territoriale di queste ultime; dall'altro, la regione emana atti normativi automaticamente recepiti anche nell'ordinamento dello Stato. Tale attività normativa si svolge in uno spazio ben delimitato il cui disegno è ricavabile dalla Carta costituzionale. E come i principi costituzionali che abilitano lo Stato a dettare disposizioni capaci di operare nell'

ambito dell'ordinamento regionale rappresentano un limite per l'autonomia normativa della regione, così i principi costituzionali che garantiscono tale autonomia rappresentano un limite per l'esercizio della potestà normativa dello Stato.

La potestà legislativa delle Regioni, e delle Province di Trento e di Bolzano può distinguersi in: A) competenza legislativa "piena" (o "esclusiva"), nell'esercizio della quale la regione può disciplinare la materia ad essa attribuita da disposizioni di rango costituzionale, sostituendo così la disciplina statale eventualmente preesistente e comunque escludendone una futura, col solo obbligo di osservare un complesso di limiti di ordine costituzionale tra cui quello derivante dai "principi fondamentali dell'ordinamento giuridico"; B) una legislazione "concorrente" (o "ripartita"), nell'esercizio della quale la regione può disciplinare altre materie, anch'esse affidate da norme di rango costituzionale, entro l'ulteriore limite costituito dai "principi stabiliti dalle leggi dello Stato" (in relazione alle materie stesse); C) una competenza legislativa "integrativa-attuativa", mediante la quale la regione può completare e specificare la disciplina normativa adottata dallo Stato.

Il giudizio circa il corretto esercizio della potestà normativa compete alla Corte costituzionale nel caso che lo Stato o le Regioni travalichino i limiti rispettivamente loro assegnati dalla costituzione, ovvero al Parlamento nel caso che un atto legislativo della Regione contrasti con l'interesse nazionale o con l'interesse delle altre Regioni.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

I) Con la sentenza n°250 del 1974 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la legge provinciale della Provincia di Trento del 12/10/1973 avente per oggetto i "prestiti sull'onore" nella parte in cui dispone la concessione di prestiti a favore di studenti iscritti a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento di laurea. Infatti il cosiddetto "prestito di onore" (prestito a condizioni particolarmente favorevoli a studenti bisognosi per permettere il compimento degli studi, con l'impegno degli assegnatari di restituire le somme ricevute), perseguendo finalità precise ed esclusive dirette ad aiutare studenti bisognosi aventi particolari capacità intellettuali appositamente accertate, non può qualificarsi quale generica assistenza sociale che prescinde da qualità o situazioni personali), ma rientra nella specifica assistenza scolastica, che si concreta invece proprio in prestazioni dirette ad aiutare la vita scolastica degli studenti. Di conseguenza, poiché lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige dispone all'art.8 che le province possono emanare norme legislative in materia di "assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa", e poiché la competenza legislativa di quelle Province è limitata alla materia dell'istruzione elementare e secondaria, si deve concludere che risulta esclusa l'istruzione universitaria.

2) In alcune decisioni è stata delineata la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione professionale:

a) con la sentenza n°216 del 1976 è stato ritenuto rientrare nella competenza delle Regioni a statuto ordinario la istituzione e il riconoscimento di corsi professionali, poiché essi rientrano nella materia "istruzione artigiana e professionale" riservata dalla Costituzione alle Regioni stesse, che è caratterizzata dall'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche; ma la competenza delle Regioni incontra il limite della valutazione del risultato della frequenza, che si risolve nella attribuzione di un titolo abilitante all'esercizio di una attività commerciale nell'intero territorio dello Stato;

b) tale orientamento è stato confermato nella sentenza n°89/1977 nella quale è stata ancora più precisamente delineata la distinzione tra istruzione professionale e istruzione in senso lato: la seconda, attinente all'ordinamento scolastico e di competenza statale, pur se può impartire conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più

professioni, ha sempre come fine ultimo e indefettibile la complessiva formazione della personalità umana.

3. (quesito I.3.)

Oltre che nella Costituzione il diritto all'istruzione é ribadito da altre fonti statali, ma come specificazione del diritto riconosciuto e garantito nella Carta costituzionale (vedi ad es. sub I.2.).

4. (quesito I.4.)

La Costituzione della Repubblica italiana ha prestato adesione *al* cosiddetto "principio internazionalista". Esso é ricavabile, in via generale, dagli artt. 10, 11, 26, 35 3° e 4° comma, 75 2° comma, 78, 80 e 87 8° comma; in particolare, per quanto ci riguarda, dagli artt. 10, 1° comma, e 11.

La soluzione accolta nell'art. 10 comporta l'adattamento automatico dell'ordinamento interno al diritto internazionale generalmente riconosciuto, cioè alle consuetudini internazionali.

Per quanto riguarda invece quella parte del diritto internazionale che risulta dalle convenzioni tra gli Stati, l'esecuzione degli obblighi derivanti allo Stato italiano da tali convenzioni é regolata dagli organi legislativi (cioé con una legge con cui viene data esecuzione all'accordo).

Una disciplina ancora diversa vale, infine, per le disposizioni la cui adozione costituisca un riflesso della adesione dell'Italia ad organizzazioni internazionali, come é il caso, ad esempio, dei regolamenti della Comunità Economica Europea. (v. art. 11 cost.). Al riguardo può essere utile ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n°183 del 1973 ha fissato i seguenti principi (ribaditi con la sentenza n°232/1975): a) l'attribuzione di potestà normativa agli organi delle Comunità europee, con la corrispondente limitazione di quella propria dei singoli Stati membri, ha fondamento nell'art. 11; b) le norme comunitarie hanno piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti Stati membri.

Ciò posto può essere utile ricordare che il diritto all'istruzione corrisponde ad una esigenza diffusa nelle società contemporanee, tanto che lo si é ricompreso nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 26), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e sottoscritta dall'Italia il 14 dicembre 1955, nonché nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei

diritti dell'uomo, resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n.848.

Può altresì essere rammentata la Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di consiglio del 29/11/1976 concernente provvedimenti atti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro ed a facilitare il passaggio dallo studio alla vita attiva. In essa gli Stati membri si impegnano tra l'altro a tenere conto, nella elaborazione delle politiche nazionali, delle indicazioni contenute nella relazione del Comitato dell'Istruzione per quanto riguarda: a) l'elaborazione di programmi di studio e di formazione che assicurano una adeguata preparazione alla vita attiva a tutti i livelli della formazione generale e professionale, favorendo il riavvicinamento di questi due tipi di formazione; b) la promozione di un sistema permanente di orientamento scolastico e professionale a cui partecipino genitori, insegnanti e esperti; c) la creazione di agevolazioni di accesso permanenti all'istruzione e alla formazione per tutti i giovani.

II. Consistenza di questi diritti

1. (quesito II. 1. a.)

Come si è accennato sub I.1., il diritto all'istruzione è configurato sia come diritto di libertà che come diritto sociale. Sotto il primo profilo esso ha i connotati propri di un diritto fondamentale in senso stretto (o classico), cioè di diritto di di fesa contro ingerenze statali nel campo della istruzione, o anche contro indesiderati sviluppi delle strutture scolastiche statali.

+ + +

Con riferimento ai due sistemi su cui, a partire dal momento in cui l'istruzione cessò di essere abbandonata alla iniziativa dei privati e della Chiesa, poteva articolarsi l'intervento statale nel campo dell'istruzione, e cioè quello in cui lo stato assume l'istruzione tra i servizi pubblici provvedendo ad essa esclusivamente mediante appositi organi, e quello in cui l'attività di insegnamento resta affidata alla libera iniziativa privata, con riserva allo Stato della sola disciplina e normativa generali e del controllo dei vari enti, lo Stato italiano ha seguito sin dall'inizio, almeno tendenzialmente, una linea intermedia (cioè gestione diretta da parte dello Stato e principio della libertà di insegnamento, e quindi di istituire scuole private). Già con la Legge Casati del 1859 - che costituì la base della legislazione scolastica italiana anche dopo la unificazione nazionale - si delineò questa strategia caratterizzata da un intervento statale (obbligo della istruzione inferiore e gratuità di quella elementare: artt. 317, 326 e 327) e dalla previsione della libertà di aprire scuole da parte di privati (artt. 244, 245, 246). Successivamente, con l'avvento del Fascismo, l'attività di istruzione (e di educazione) divenne strumento politico per intervenire nella formazione dei giovani. Si comprende, pertanto, perchè, nel momento di scrivere la nuova Costituzione repubblicana, il diritto all'istruzione, oltre che come diritto sociale venne riguardato particolarmente anche come diritto di libertà e inserito solennemente nella Carta costituzionale: al fine di garantire quel diritto (nelle sue varie forme) di fronte a possibili pericoli di regressione. Sotto questo profilo possono essere enucleati alcuni "diritti di li-

A) Diritto-dovere dei genitori di istruire i figli.

L'art. 30 della Costituzione afferma che "è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ad educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti".

La norma sopra indicata non deve essere letta nel senso che alla famiglia spetta in via esclusiva o prioritaria il diritto di istruire, essendo senz'altro pacifico che, come ha chiaramente affermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1967, l'interesse alla formazione culturale del cittadino è un interesse pubblico, che importa l'assunzione del servizio da parte dello Stato (e la sua organizzazione, mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali aspetti organizzativi). Detta norma, che implica il riconoscimento della famiglia come primo nucleo di socializzazione, deve essere considerata come un punto di incontro tra una impostazione per così dire "statalista" (qualunque fosse la ideologia ad essa sottostante), e la tradizionale impostazione cattolica secondo cui devono provvedere alla istruzione prima la famiglia, poi la Chiesa ed infine lo Stato, qualora le prime due non assolvano al compito di "rappresentanza" del fanciullo (anche a questa posizione di principio va, altresì, collegata l'insistenza, portata avanti in sede costituente soprattutto dalle forze cattoliche, per una "pari dignità" da riconoscere alle scuole gestite da enti privati).

Circa il dovere dei genitori affermato nell'art. 30 della Costituzione, esso trova conferma nel codice civile (art. 147); con riferimento all'obbligatorietà della prima istruzione esso riceve particolare forza dalla previsione come illecito penale della violazione di tale obbligo sanzionato dall'art. 731 del codice penale.

In relazione all'obbligo di cui si discute, fu sollevata dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 8 della legge n. 1859 del 1962 ("Istituzione ed ordinamento della scuola media statale") che, imponendo ai genito-

ri l'obbligo di far frequentare la scuola media ai loro figli, li sottopone, in caso di inadempienza, alle questioni previste dall'art. 731 del codice penale per la inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare. Doveva esaminarsi, in quel caso, la legittimità costituzionale delle norme che pongono a carico dei genitori prestazioni relative all'adempimento dell'obbligo scolastico, talvolta eccessivamente onerose o impossibili ad essere sopportate da tutti i genitori in egual misura e modo, mentre la istruzione inferiore, nella sua fase obbligatoria, dovrebbe essere gratuita (nel caso concreto il giudice che aveva dubitato della legittimità delle norme aveva ritenuto che la "gratuità" dovesse essere intesa nel senso più ampio, comprensivo anche di tutti i mezzi sussidiari, ivi compresi, specificatamente, i mezzi di trasporto). In quella sentenza la Corte costituzionale sostenne che la gratuità della scuola media riguarda soltanto l'insegnamento e non anche quelle altre prestazioni collaterali che ad esso si collegano, ma che non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché dei mezzi di trasporto. Conseguentemente, non essendo essenzialmente inerente al concetto di gratuità della scuola d'obbligo anche la fornitura obbligatoria, da parte dello Stato, dei mezzi di trasporto, non poteva dubitarsi della legittimità costituzionale della permanenza dell'obbligo, penalmente sanzionato, dei genitori, pur senza la corrispondente prestazione del trasporto (d'altra parte la eventuale sussistenza di "giusti motivi", che rendono inattuabile o estremamente gravosi quell'obbligo, comporta il venir meno dell'illiceità del comportamento).

E' da rilevare che in quella stessa occasione la Corte costituzionale affermò pure che "il diritto all'istruzione non è inteso nel sistema della Costituzione come un diritto che sia esclusivamente tale e sia perciò svincolato dall'adempimento dei corrispondenti doveri da parte dei genitori. Invero, l'art. 30 addita il binomio dovere-diritto come operante nel campo di quei rapporti etico-sociali che trovano nella famiglia il loro fondamentale ambiente e movente. Rimane, quindi, e deve rimanere nel vasto campo dell'istruzione in genere, un margine di attività (e sono quelle unite da un legame di accessorietà e di ausiliarietà a quelle essenziali) affinché il cenato dovere, ispirato soprattutto a inalienabili principi e imperativi morali, sia adempiuto, anche se in parte oneroso, dai genitori" (sentenze n. 7/67 e 106/68).

B) Diritto di libertà dell'insegnamento.

La libertà di insegnamento (e dalla Corte costituzionale è stata) considerata in connessione con il diritto ad aprire e gestire scuole.

I) diritto ad aprire e gestire scuole (cosiddetta libertà della scuola).

a) già con la sentenza n.36 del 1958 la Corte costituzionale ricordava che ogni diritto nasce limitato, in quanto, nel sistema della civile convivenza, deve armonizzarsi con i diritti altrui e con le esigenze generali riconosciute, e che, conseguentemente possono ben essere disciplinati i modi di esercizio del diritto, con l'unico limite segnato dalla necessità che il diritto stesso non ne rimanga snaturato. Non è escluso, pertanto, che in materia di diritti costituzionalmente garantiti vengono ammessi dei poteri dell'autorità, tuttavia a due condizioni: I) che la potestà sia vincolata a interessi generali, e che questi non soltanto non siano incompatibili con il diritto garantito, ma attengano alla medesima sfera (ad es. istruzione), o quanto meno a sfere (quali la sicurezza, la sanità, la moralità, la fede pubblica) che, per la loro pertinenza, sia necessario tenere presenti al fine di evitare un esercizio socialmente dannoso o pericoloso del diritto garantito; è) che la potestà medesima sia puntualizzata, così da non lasciare un margine eccessivamente ampio alla discrezionalità.

Tanto premesso, la Corte costituzionale precisava che l'affermato principio vale anche per la materia dell'istruzione. Infatti, l'istruzione è uno dei settori più delicati della vita sociale, in quanto attiene alla formazione delle giovani generazioni. Il diritto di istituire e gestire scuole private è, dunque, di quelli sui quali la cura dello Stato deve esercitarsi in modo più assiduo (nel caso concreto la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma che condizionava l'apertura di istituti privati d'istruzione ad un provvedimento dell'autorità di discrezionalità pressoché illimitata).

b) con la sentenza n.24 del 1965 la Corte costituzionale si é occupata delle scuole-guida e, sul presupposto che trattasi di un settore di particolare delicatezza e pericolosità, strettamente connesso alla tutela della pubblica incolumità, ha concluso che siffatta attività non poteva essere lasciata all'incontrollata iniziativa dei privati e che di converso si giustificava l'intervento del legislatore diretto a dettare norme che, specificando condizioni e ponendo limiti all'esercizio di tale attività, contemporaneamente e armonizzino il diritto dei singoli con le esigenze della collettività.

c) un più stretto collegamento tra libertà di insegnamento e libertà di istituire o aprire scuole si rinviene in due decisioni della Corte costituzionale in materia di insegnamento della danza.

Con la sentenza n.114 del 1957 ha ritenuto non in contrasto con l'art.33 della costituzione una norma che vietava l'esercizio della professione di maestro di danza a chi non avesse conseguito il diploma del corso di perfezionamento nell'Accademia nazionale di danza o in istituto ad essa pareggiato, sulla base della argomentazione che "si tratta di insegnamenti che si impartiscono ad elementi nel periodo più delicato della fanciullezza e della prima giovinezza: addestramenti, atteggiamenti, comportamenti che possono implicare riflessi di ordine morale, che certamente hanno notevoli riflessi di natura fisica e sanitaria".

Ma dopo diversi anni, con la sentenza n.240 del 1974 la Corte costituzionale ha mutato giurisprudenza motivando che la subordinazione al possesso di un particolare titolo scolastico-professionale di un insegnamento artistico, incidendo sulla libertà professionale, viene altresì a determinare ingiustificate limitazioni alla libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento. In quella occasione la Corte costituzionale si fece carico anche di una eventuale interpretazione restrittiva della libertà di insegnamento, riducendolo al nucleo essenziale di garanzia della libertà dei "contenuti" dell'insegnamento: anche in tale caso subordinare l'esercizio professionale a determinati requisiti di idoneità sarebbe incompatibile con la libertà di insegnamento in quanto l'accertamento di quei requisiti fosse frutto di una valutazione imparziale, operata da organi dello Stato, secondo modalità prestabilite dal

2) Libertà di insegnamento (contenuti e metodo).

L'affermazione che "l'arte e la scienza sono libere e libere ne è l'insegnamento" (art.33,1° comma), è espressione del convincimento che lo Stato non ha un'arte, come non ha una scienza; ma dell'arte e della scienza si giova per i suoi fini sociali. Ha il dovere di proteggerle in ogni modo e di servirsene, ma ha pure il dovere di lasciare che esse si sviluppino libere oltre e dentro la scuola.

Il docente, pertanto, non può subire alcun condizionamento della sua libertà di insegnamento (che tuttavia incontra quella limitazione che la Costituzione pone in ordine alla libertà di manifestare il proprio pensiero, cioè il limite del buon costume e quello dell'ordine pubblico), pur nell'ambito di quanto stabilito dalle norme generali organizzatorie nella materia dell'istruzione (ad es. programmi, piani di studio). (sentenza n.77 del 1964).

Il problema sorge allorché si venga a creare un dissenso tra il capo d'istituto o il gruppo dirigente la scuola e il docente, vertente sulle rispettive posizioni ideologiche.

Al riguardo sarebbe necessario distinguere tra scuole pubbliche e scuole private.

Per quanto riguarda le prime è da dire che il sistema italiano, sul presupposto che le scuole statali sono aperte a tutte le correnti di opinioni e in omaggio al principio della libertà di manifestazione del pensiero, e ritenuta, anzi, positiva in sé la dialettica tra le varie posizioni ideologiche, - riconosce una completa libertà di insegnamento.

Al riguardo può essere utile ricordare che recentemente si è sviluppato in Italia un vivace dibattito avente ad oggetto l'obbligo, posto a carico del docente nelle scuole secondarie (lo stesso obbligo venne abolito nel 1947 relativamente ai professori universitari), di prestare il giuramento di fedeltà allo Stato e alle leggi della Repubblica; con recente legge 30 marzo 1981, n. 116, tale obbligo è stato soppresso.

Diverso discorso deve essere fatto per quanto riguarda la libertà di insegnamento nelle scuole private. La Costituzione, infatti, prevede un sistema pluralistico tendente a garantire che i giovani possano iscriversi alle scuole ispirate liberamente ai vari orientamenti di pensiero politico-sociale diffusi nel Paese (quindi

la coesistenza delle scuole private con quelle statali), prevedendo, all'art.33, che gli enti e i privati sono liberi di istituire scuole ed istituti di educazione, purché non ne derivi alcun onere finanziario per lo Stato; e che le scuole non statali e i rispettivi allievi hanno diritto a un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali. Dal principio di libera coesistenza sopra indicato può, dunque, derivarne che le scuole private siano caratterizzate da uno specifico impegno ideologico e può, quindi, accadere che si verifichi un contrasto tra la direzione della scuola e il docente che non sia omogeneo a quella ideologia.

Della questione si è occupata la Corte costituzionale con la sentenza n. 195 del 1972 giudicando su una questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato davanti al quale un professore della Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano aveva proposto ricorso avverso il provvedimento con cui il Rettore di quella Università gli aveva comunicato il ritiro, da parte della Sacra Congregazione per l'educazione cattolica, del nulla osta precedentemente concessogli per entrare a far parte del corpo docente dell'Università. In quella occasione la Corte costituzionale, rilevando che in base all'art. 33 della Costituzione vi-ge un sistema pluralistico e che, pertanto, lo Stato non ha l'esclusività dell'insegnamento, che la libertà della scuola comprende anche le Università e che queste possono essere caratterizzate ideologicamente, ha fatto derivare la conseguenza che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti - pienamente garantita nelle università statali - incontra, nel particolare ordinamento di quelle università, i limiti necessari a realizzarne le finalità. Infatti, negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa.

- 3) diritto alla parità delle scuole non statali;
- 4) diritto delle scuole paritarie ad avere assicurata dallo Stato piena libertà;

- 5) diritto degli alunni delle scuole paritarie ad ottenere dallo Stato un trattamento equipollente a quello degli alunni delle scuole statali;
- 6) diritto di autonomia delle Istituzioni di alta cultura, delle Università e delle Accademie (vedi la sentenza n. 51 del 1966).

LE SCUOLE PRIVATE.

Per quanto riguarda l'apertura di scuole private occorre dire che è richiesta l'autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa. Per quanto riguarda l'insegnamento privato corrispettivo della scuola dell'obbligo, è da dire che, nell'ambito dell'istruzione elementare hanno pieno riconoscimento legale le scuole cosiddette "a sgravio", cioè le scuole tenute da corporazioni, associazioni o enti morali, a sgravio totale o parziale degli obblighi dello Stato (art. 95 T.U. sull'istruzione elementare).

Particolare considerazione meritano due istituti che trovano applicazione nell'ambito della istruzione secondaria: il riconoscimento legale e il pareggiamento.

- A) Le scuole riconosciute possono essere gestite da un qualsiasi privato e gli insegnamenti sono affidati a personale non di ruolo;
- B) le scuole pareggiate possono essere gestite solo da enti pubblici o dagli enti ecclesiastici previsti nel Concordato tra l'Italia e la Santa Sede; è prevista l'esistenza di un ruolo organico e al personale, reclutato con l'osservanza di determinate garanzie, è assicurato un trattamento economico e di carriera. Inoltre l'istituto pareggiato può ottenere la conversione in istituto governativo e in tal modo entra a far parte dell'organizzazione scolastica statale. In entrambi i tipi di scuola, però, si ha piena validità degli studi compiuti e degli esami sostenuti.

Può sottolinearsi che riconoscere efficacia alla frequenza della scuola ai fini dell'adempimento dell'obbligo scolastico nonchè della validità degli studi e degli esami fatti nella scuola stessa, non trasforma l'ente in ente pubblico, perchè l'oggetto o la qualità dell'attività esercitata e gli effetti giuridici di questa non influiscono sulla natura dell'ente gestore, giacchè essi sono mere conseguenze dell'atto autorizzativo. (Cass. SS.UU. 29/4/77, n.1661).

2. (quesito II.1.b+c).

Come si è detto (v. sub I.1.) i principi costituzionali in materia di diritto all'istruzione costituiscono dei limiti alla legge (che non può disporre in maniera con essi contrastante ovvero in modo tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti fondamentali), e delle sollecitazioni al legislatore ad operare nel senso indicato dai principi stessi.

Quando una legge esiste, i cittadini possono pretenderne la osservanza. Queste pretese possono essere fatte valere dagli interessati davanti all'autorità amministrativa o davanti ai giudici amministrativi ovvero davanti ai giudici ordinari a seconda della pretesa che venga fatta valere.

Al riguardo può osservarsi che, il comportamento negativo dell'autorità, oltre che concretare una violazione di un diritto soggettivo ovvero violazione di una norma di comportamento cui essa autorità debba attenersi (che altresì comporti una lesione di un interesse di un individuo), può integrare l'ipotesi di un illecito penale: in tale caso l'eventuale soddisfacimento o riconoscimento del diritto costituisce una conseguenza meramente occasionale (ad es. nel corso di una vicenda in cui a due giovani minorati fisici che ne avevano fatto richiesta, era stata rifiutata la domanda di iscrizione in un istituto, il giudice penale ha ritenuto che tale rifiuto integra l'ipotesi del reato di omissione di atti di ufficio). (Sull'azionabilità della pretesa v. infra).

(quesito II.2.a.)

Diritto sociale.

Come si è già detto (v. sub I. 1.), il diritto all'istruzione è configurato anche come diritto sociale, cioè come diritto il cui riconoscimento è ritenuto tipico dello Stato cosiddetto "sociale" o "interventista".

L'art. 34 della Costituzione (inserito nella parte dedicata ai "rapporti etico-sociali) afferma: "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi,

./.

hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

Di questa norma ("La scuola è aperta a tutti") può darsi (e in effetti si è data) una interpretazione sia restrittiva che estensiva.

Può dirsi, infatti, che la norma costituzionale afferma il diritto all'ammissione al servizio "scuola", senza discriminazioni, ribadisce l'obbligatorietà e, quindi, la gratuità di un certo grado dell'istruzione, mentre con i commi 3° e 4° viene aggiunto un impegno programmatico per il legislatore, privo di incidenza diretta nell'ordinamento vigente. Una tale interpretazione restrittiva sarebbe confortata dalla considerazione (non da tutti condivisa) che i cosiddetti diritti civili - tra cui rientrerebbe appunto quello all'istruzione - non costituiscono dei veri e propri diritti soggettivi, perchè in realtà ci troviamo nel campo di prestazioni amministrative da parte dello Stato che, per definizione, vengono fatte nell'interesse pubblico e non in quello individuale dei singoli destinatari; si tratterebbe cioè di un servizio pubblico che potrebbe essere preteso dal cittadino solo in quanto effettivamente funzionante: in questo modo il diritto soggettivo non sussisterebbe al momento dell'apertura della scuola ("se" e "quando" il servizio debba essere reso), ma si concretizzerebbe solo al momento dell'ammissione del privato all'uso del servizio.

Tuttavia, l'interpretazione della disposizione "la scuola è aperta a tutti" come diritto di tutti di essere ammessi a scuola, sembra non collocare adeguatamente il diritto all'istruzione nel vario e complesso disegno quale risulta dalla nuova organizzazione che con la costituzione repubblicana lo Stato italiano si è inteso dare.

Emerge, infatti, molto chiaramente dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente che al diritto all'istruzione intendeva darsi un significato innovatore rispetto al sistema precedente. In

particolare, esso era stato inteso non come diritto di tutti di essere ammessi a scuola, ma come diritto di ognuno di ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della propria personalità e l'assolvimento dei compiti sociali, a prescindere dall'appartenenza ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica. In tal modo, il diritto all'istruzione veniva ad essere collegato a (e forse anche ricavabile altresì da) altre disposizioni costituzionali, quali lo art. 3, comma secondo, della Costituzione, che fa carico alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno svolgimento della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In buona sostanza, il problema della istruzione si risolve nell'essere finalizzato o meglio funzionalizzato a quello della democrazia, perchè questa si realizzerà nella misura in cui l'accesso all'istruzione sia garantito in modo uguale a tutti i cittadini: infatti il diverso grado di cultura importa necessariamente una diversa possibilità di partecipazione alla vita politica e, di conseguenza, il privilegio dell'istruzione si risolve necessariamente in privilegio politico (Calamandrei, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in *Scritti e discorsi politici*).

E' utile, ad ogni buon conto, ribadire che, in tema di azionabilità dei diritti del cittadino a prestazioni da parte dello Stato, occorre distinguere, a livello costituzionale, tra norme attributive direttamente di quei diritti, e norme dirette, invece, a indirizzare la futura azione dello Stato. Nel caso di queste ultime i cittadini potranno richiedere la tutela loro assicurata solo quando esse saranno attuate. Tuttavia, come si è già detto (sub I.1) questi precetti hanno carattere normativo (non sono cioè semplici raccomandazioni o inviti al legislatore). Infatti il cittadino può pretendere la loro osservanza impugnando dinanzi alla Corte costituzionale le leggi che siano contrastanti con quelle norme.

(quesito II.2.b.)

Così come per il diritto all'istruzione nei suoi vari aspetti di diritto di libertà, anche il diritto (sociale) all'istruzione dà luogo a pretese da parte dei cittadini. L'azionabilità di questa pretesa dipende dalla loro consistenza, così come dal modo con cui esse possono essere fatte valere.

Può essere utile richiamare l'attenzione sulla possibilità di far valere determinate pretese invocando il principio di uguaglianza fissato nell'art. 3, 1° comma, della Costituzione.

Nell'ordinanza con la quale il giudice aveva disposto il rinvio alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge n. 1859 del 1962, poi decisa con la già citata sentenza n. 7 del 1967 (v. sub II.1.a.), la questione stessa era stata prospettata, altresì, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto tale legge, assicurando agli alunni della scuola media inferiore una gratuità diversa e ridotta rispetto a quella garantita agli alunni della scuola elementare sembrava determinare una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di cittadini che, trovandosi nella medesima situazione giuridica (essendo gli uni e gli altri assoggettati all'obbligo dell'istruzione inferiore), avrebbero diritto al medesimo trattamento.

La questione fu decisa negativamente dalla Corte costituzionale sulla base della considerazione che il principio di uguaglianza deve essere considerato "unicamente in relazione al significato, al contenuto e ai limiti delle norme sulla gratuità dell'istruzione" quali indicati nella stessa sentenza (cioè correlazione tra obbligatorietà e gratuità, e interpretazione restrittiva del concetto di gratuità nel senso che essa non si estende oltre l'apprestamento dell'ambiente di studio e del corpo insegnante, con esclusione, pertanto, dell'interpretazione estensiva, comprensiva della rimozione di tutti gli ostacoli che possono rendere difficile l'accesso alla scuola).

Questa decisione fu da più parti criticata (De Simone, Pototschnig) sulla base del seguente ragionamento: o gli alunni della

./.

scuola media, unitamente agli alunni della scuola elementare, costituiscono assieme la categoria degli alunni appartenenti alla scuola obbligatoria gratuita; ed allora se gli alunni della scuola elementare ricevono gratuitamente i libri di testo, debbono riceverli gratuitamente anche gli alunni della scuola media; o i libri di testo non rientrano nelle provvidenze da conferire gratuitamente agli alunni della scuola d'obbligo: ed allora è conseguente che il conferirli gratuitamente agli uni, per rifiutarli agli altri, non può non costituire una violazione del principio di uguaglianza.

+ + +

Superato il limite della scuola dell'obbligo, il diritto alla istruzione è costituzionalmente garantito soltanto ai capaci e meritevoli che, anche se privi di mezzi hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 Cost., terzo comma). Poichè non vale in questo caso la gratuità, che è prevista nella Costituzione solo per l'istruzione inferiore, il diritto può essere soddisfatto solo con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze; pertanto, è necessario l'intervento del legislatore per stabilire dette provvidenze.

Con la sentenza n. 125 del 1975, la Corte costituzionale ha chiarito la portata del diritto allo studio dei capaci e meritevoli (e della gratuità in genere): "l'art. 34, comma secondo, della Costituzione non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei cittadini, ma, inteso in connessione con il successivo terzo comma, prevede un diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, diritto che la Repubblica rende effettivo con borse di studio ecc. E appare ovvio rilevare che l'adempimento di tali obblighi, come dei principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione elementare e media, debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti di bilancio".

Quando manca tale intervento, la pretesa all'adempimento degli obblighi in esame non è altro che un interesse "in quanto rivolto ad ottenere che l'attività dello Stato non contrasti con direttive costituzionali o che comunque risultino giustificati i modi e le forme della loro attuazione"; mentre là dove il legislatore abbia già istituito e regolato le misure previste, gli interessati possono far valere un vero e proprio diritto, "con conseguente pretesa al risarcimento dei danni quando non sia possibile l'adempimento specifico" (Mortati).

(quesito II.2.d.)

Al quesito sul "campo delle prestazioni statali" si è in parte già risposto. Qui si può aggiungere che nell'assistenza scolastica in senso ampio rientra, oltre all'attività diretta a prestazioni di mezzi materiali occorrenti per la frequenza della scuola (erogazioni di denaro, libri, mezzi di trasporto gratuiti), anche l'attività diretta ad integrare con fini culturali e ricreativi le attività della scuola. Relativamente a questo secondo aspetto è da dire che ci sono enti che hanno finalità di propulsione e di integrazione delle attività espletate dallo Stato (e dalle Regioni) nel campo dell'istruzione:

1) Comuni e Province: esplicano, sotto il controllo della Regione, le funzioni di interesse esclusivamente locale relative all'istruzione artigiana e professionale (art. 6 D.P.R. n. 10/1972). In particolare i comuni gestiscono, con il contributo dello Stato, il servizio degli asili nido (l. 6 dicembre 1971, n. 1044). Inoltre hanno l'obbligo di apprestare i locali e provvedere alla loro manutenzione (con esclusione delle Università).

2) Consorzi provinciali obbligatori per l'istruzione tecnica: hanno lo scopo di promuovere lo sviluppo e il perfezionamento della istruzione tecnica nell'ambito della propria circoscrizione (r.D.L. 26 settembre 1935, n. 1946). Essi sono sottoposti alla vigilanza delle Regioni (art. 3 d.P.R. n. 10/1972).

3) Centro nazionale per i sussidi audiovisivi. Ha il compito di promuovere la cinematografia didattica e culturale e gli altri sussidi

audiovisivi in ogni ordine e grado di scuola.

4) Centro italiano per i viaggi d'istruzione degli studenti (CIVIS).

Gli istituti di istruzione sono affiancati, per il conseguimento delle loro finalità, da organismi parascolastici, aventi lo scopo di aiutare negli studi i giovani e di assisterli in varia guisa.

Le istituzioni parascolastiche possono avere origine da un atto dello Stato o da atti di soggetti privati (fondazioni).

Istituzioni di origine statale:

- a) le Opere Universitarie, che operano nel campo dell'istruzione universitaria, sono ora trasferite alle Regioni a statuto ordinario (D.P.R. n. 616, art. 44);
- b) le Casse scolastiche svolgevano compiti parascolastici nel campo dell'istruzione secondaria. Sono state soppresse nel 1975 e il relativo patrimonio è stato devoluto alle istituzioni scolastiche presso le quali erano state costituite.
- c) nell'ambito dell'istruzione elementare: 1) i Patronati scolastici e i consorzi provinciali di patronati (il patronato scolastico esplica compiti di assistenza scolastica al fine di superare le condizioni di natura economico-sociale che rendono difficile l'adempimento dell'obbligo scolastico; inoltre, istituisce e gestisce dopo-scuola, colonie ecc.). Bisogna, però, ricordare che la materia dell'assistenza scolastica è ora passata ai Comuni; con il d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 45) i patronati scolastici e i relativi consorzi sono stati soppresi e le loro funzioni, nonché i servizi e i beni, attribuiti ai Comuni.

2) Le Casse scolastiche. Possono essere istituite presso le scuole elementari ed hanno la finalità di integrare l'assistenza scolastica esplicita dai patronati e di promuovere iniziative che tornino di giovamento alla scuola (incremento della biblioteca scolastica, acquisto di macchine per proiezione, istituzione di giardini scolastici, acquisto di attrezzi per lo svolgimento di attività di lavoro ecc.).

Le scuole statali si distinguono a seconda del grado di istruzione che impartiscono, e precisamente:

- A) scuola materna
- B) scuola elementare
- C) scuola secondaria, a sua volta distinta in: a) scuola media; b) ginnasio (cosiddetta scuola secondaria di primo grado)
- D) scuola secondaria di secondo grado: a) liceo classico, b) liceo scientifico, c) istituto magistrale, d) istituto tecnico, e) scuola magistrale
- D) scuole professionali
- E) istituti di istruzione artistica: a) liceo artistico, b) istituto d'arte, c) conservatorio di musica, d) accademia di belle arti, e) accademia nazionale di arte drammatica di Roma, f) accademia nazionale di danza
- F) le Università.

SCUOLE PER ADULTI

Da notare che l'istruzione elementare e media è anche impartita nelle scuole popolari che hanno lo scopo: a) di impartire l'insegnamento elementare a chi, avendo superato l'età scolastica, non l'abbia ricevuta; b) aggiornare e approfondire l'istruzione di coloro che siano in possesso di licenza elementare; c) offrire corsi con insegnamenti speciali che hanno lo scopo di orientamento alle attività lavorative e il proseguimento degli studi. Le scuole per adulti relativamente all'istruzione elementare (per combattere l'analfabetismo) sono state istituite nel 1947. I corsi di richiamo e di aggiornamento dell'istruzione secondaria (C.R.A.C.I.S.) nel 1973.

Specifico riconoscimento del diritto allo studio si trova nello Statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970), il quale dispone che i lavoratori frequentanti corsi regolari di studio, hanno diritto a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami; questi, per sostenere gli esami, hanno diritto a permessi giornalieri retribuiti.

Inoltre nel settore delle scuole secondarie sono stati istituite

"sezioni a funzionamento serale per lavoratori studenti" e corsi speciali di scuole medie per lavoratori, in riferimento alla possibilità che hanno alcune categorie di lavoratori (ad es. Tessili e metalmeccanici) di fruire di 150 ore retribuite per attività formative e di recupero dell'obbligo scolastico, in relazione ai contratti collettivi di lavoro.

Infine va ricordato che il diritto allo studio e all'istruzione ha trovato applicazione nell'ordinamento penitenziario, che prevede l'istituzione di corsi di istruzione a livello di scuola d'obbligo, di corsi di addestramento professionale e di istruzione secondaria di secondo grado.

(quesito IV : Nuovi sviluppi)

Quanto alle prospettive o attese di nuovi sviluppi rispetto al diritto all'istruzione nel campo costituzionale, oltre a quanto già detto in precedenza, rispondendo agli altri quesiti (ad esempio, circa la realizzazione del principio partecipativo nella gestione della scuola e, quindi, dell'istruzione), si può riconoscere che l'istituzione delle regioni e il loro funzionamento, comportando una maggiore "vicinanza" dei pubblici poteri alla realtà sociale e, quindi, una maggiore sensibilità alle istanze della società e una migliore capacità di interpretazione delle varie esigenze locali, ha fatto sì che venisse ampliata l'estensione del diritto all'istruzione che precedentemente, alla luce della legislazione vigente e alla stregua della citata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 7 del 1967 e 106 del 1968) era stato non compreso ma forse rimasto ancora in ombra nel suo potenziale sviluppo (1).

Una interpretazione estensiva sotto il profilo sostanziale del diritto all'istruzione è rappresentata dalla legge n. 910 del 1969, che ha reso non vincolanti i piani di studio delle singole facoltà

(1) Basta pensare alle varie provvidenze disposte dalle regioni nell'ambito della materia dell'assistenza scolastica loro attribuita, e finalizzate al diritto allo studio, ad es. al trasporto gratuito degli alunni delle scuole elementari e, in taluni casi, anche a quelli delle scuole medie, buoni-acquisto di libri di testo ecc.

universitarie, consentendo agli studenti di sostituirli con piani da essi predisposti. La stessa legge (ma un precedente risale al 1961, con la l. n. 685) ha liberalizzato l'accesso a tutte le facoltà universitarie, e ciò è stato da taluno interpretato come svolgimento del diritto all'istruzione (si veda la Convenzione europea relativa alla equipollenza dei diplomi che danno accesso all'università, resa esecutiva in Italia con la legge n. 901 del 1956).

Si è posto, invece, il problema se il riconoscimento del diritto all'istruzione costituisca un ostacolo all'introduzione del numero chiuso nell'università, sostenendosi che con quel diritto contrasterebbe qualsiasi forma di limitazione all'accesso alla scuola che non sia rigorosamente ed esclusivamente basata sulla preparazione dello studente.

