

STATO E SIGNIFICATO DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN
MATERIA DI ISTRUZIONE

V. CONFERENZA DELLE CORTI COSTITUZIONALI EUROPEE

RELAZIONE GENERALE

LOSANNA 1981

a cura del

Dr. WALTER KAMPFER

Magistrato applicato presso la
Suprema Corte Federale Elvetica

I. INTRODUZIONE

1. Nella fase preparatoria della V Conferenza delle Corti Costituzionali Europee ci sono pervenute le relazioni dei seguenti paesi, compilate a cura delle rispettive Corti Costituzionali:

- a) Germania Federale (qui di seguito detta RFT)
- b) Danimarca
- c) Finlandia
- d) Irlanda
- e) Italia
- f) Jugoslavia
- g) Liechtenstein
- h) Lussemburgo
- i) Paesi Bassi
- k) Austria
- l) Svizzera

Un'ulteriore relazione é stata preparata a cura della Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo sul tema "Il diritto all'istruzione."

2. Il tema della IV Conferenza delle Corti Costituzionali Europee, tenutasi a Vienna dal 16 al 18 Ottobre 1978, fu costituito da "Il contenuto ed il significato dei diritti fondamentali". Le relazioni generali presentate in tale occasione sono state raccolte nella "Rivista Europea dei Diritti Fon-

damentali, ed. 1978, pag. 485 e segg.; esse costituiscono una parte integrante della presente relazione e ad esse verrà fatto costante riferimento.

II. IL CONCETTO DI DIRITTI FONDAMENTALI E LE LORO VARIE CONFIGURAZIONI NELL'AMBITO DELL'ISTRUZIONE

1. Nella relazione generale relativa alla IV. Conferenza di Vienna i diritti fondamentali sono stati intesi quali diritti soggettivi che, attribuiti alle singole persone soggette all'ordinamento giuridico vigente, ne determinano e tutelano la posizione personale all'interno della comunità dello Stato e, particolarmente, nell'ambito della società, essendo stati tali diritti sanciti a livello costituzionale.

Anche per ciò che concerne la presente relazione si è fatto riferimento a tale definizione. Quelle norme, emanate solamente a livello di legge ordinaria e non aventi rango costituzionale, non saranno, perciò, intese quali norme che stabiliscono diritti fondamentali, anche se - dal punto di vista del loro contenuto - dovessero essere di decisiva importanza relativamente ai diritti ed alla posizione del singolo nel settore dell'istruzione e dell'educazione.

- 2a) Di regola i diritti fondamentali in tema di istruzione sono affermati in un capitolo a sé stante della Costituzione o in particolari leggi costituzionali, per la modifica del-

le quali é previsto un iter legislativo più complesso e difficoltoso e che assicurano, perciò, al cittadino maggiori garanzie. Occorre ricordare che in alcuni paesi si utilizzano allo scopo delle leggi, per l'emanazione delle quali sono stabilite le stesse modalità previste per la Costituzione stessa.

Vi sono inoltre Stati (ad es. la Danimarca e la Svizzera), nei quali vigono diritti fondamentali non scritti aventi rango costituzionale. Va, inoltre, osservato che i diritti fondamentali possono essere anche contenuti in un diritto costituzionale consuetudinario, che, però, almeno per quel che riguarda l'Europa Continentale, s'incontra di rado.

Per quel che concerne le leggi, va sottolineato che in Austria, ad es., l'art. 7 della legge sulle minoranze in materia di istruzione - (emanata per la Carinzia nel 1959 e che prevede il diritto e l'obbligo dell'uso della lingua slovena) - ha valore di norma costituzionale e sancisce, pertanto, un diritto fondamentale.

- b) Nell'ambito dell'istruzione i diritti fondamentali (soprattutto quelli di importanza più rilevante) sono sottoposti ad alcune limitazioni, le quali, però, sono di rilevanza secondaria. Tali limitazioni si ravvisano soprattutto in tema di libertà di associazione, di riunione, di stampa, di dimostrazione e di frequenza delle lezioni per lo studente nel momen-

to in cui questi, come destinatario dell'istruzione, diviene soggetto di un particolare rapporto giuridico.

3. In tutte le relazioni si é riscontrata la concorde constatazione che un concetto - generalmente riconosciuto - di istruzione non si é, finora, ancora affermato. Per quel che attiene alla presente trattazione, il concetto di istruzione comprende l'istruzione e l'insegnamento soprattutto nelle scuole inferiori e superiori, in età pre-scolastica e nei programmi di istruzione per gli adulti.
4. Essenzialmente, anche nell'ambito dell'istruzione é possibile operare una suddivisione dei diritti fondamentali:
 - in diritti di garanzia delle libertà fondamentali (c.d. diritti fondamentali "classici")
 - ed in diritti fondamentali sociali; questi, nella loro forma più sviluppata, danno luogo a posizioni soggettive attive, sulla base delle quali il singolo individuo può esigere dallo Stato che questi provveda (nel senso più lato) alla sua istruzione. Quando tale posizione soggettiva attiva diviene oggetto di completa tutela e garanzia giuridica, si può parlare di "diritto all'istruzione"; occorre, però, sottolineare che tale concetto viene spesso adoperato in senso più vago e generico ed - alle volte - quasi come semplice "slogan".

Accanto ai diritti di garanzia ed ai diritti fondamentali sociali si é affermata, in tempi recenti, l'interpretazione delle norme costituzionali nel senso di garanzie istituzionali o di principi costituzionali fondamentali. Questi hanno assunto un ruolo rilevante nell'ambito del diritto costituzionale della R.F.T., di secondaria importanza, invece, in Austria ed in Svizzera.

Su posizioni più arretrate sono stati, invece, collocati i c.d. "diritti di partecipazione" detti anche "derivati" dai "diritti fondamentali classici".

III. IL SIGNIFICATO DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Come si può desumere dalle varie relazioni, i diritti fondamentali hanno rappresentato per molto tempo nel settore dell'istruzione un fattore di importanza secondaria; tale situazione é, però, cambiata, allorché l'istruzione incomincia ad assumere un'importanza sempre crescente sia per la collettività, sia per il singolo, sia per il progresso sociale, tanto che le Corti Costituzionali si sono vieppiù occupate della analisi, elaborazione ed applicazione di tale concetto. A tale sviluppo ha contribuito anche, senz'altro, la tendenza a rendere più immediati e più efficaci gli strumenti di tutela pre

visti dall'ordinamento. Ciò vale sia per i diritti di garanzia delle libertà fondamentali, sia per i diritti fondamentali sociali. E' significativo il fatto che la Commissione Europea per i Diritti dell'Uomo si sia occupata più volte dell'applicazione dell'art. 2 del I protocollo integrativo della Conv. Europ. d. Dir. d. Uomo.

Nei paesi socialisti si é avuto un radicale processo di innovazione nel settore dell'istruzione che ha inciso sino ai suoi principi base, tanto da poter parlare di un totale cambiamento del sistema. In tali paesi l'interesse sociale della collettività viene anteposto ai diritti individuali. In Jugoslavia viene data molta importanza all'autogestione nell'insegnamento, ai collegamenti e connessioni tra produzione ed istruzione nonché alla equiparazione delle varie nazionalità nel campo dell'istruzione.

IV. FONTI GIURIDICHE

1. Per ciò che attiene alle fonti giuridiche, si può affermare che i diritti fondamentali in materia di istruzione sono tutti contenuti in senso formale nel diritto costituzionale, sia che si tratti di norme scritte o non scritte, sia che si tratti di un sistema di diritto costituzionale consuetudinario.

Dai preamboli delle varie costituzioni non é derivabile alcun diritto fondamentale che interessi l'ambito della pre-

sente trattazione.

2. Problemi particolari si pongono tanto negli Stati federali, quanto in quelli con regioni autonome (nella misura in cui tale autonomia si estenda anche al settore della pubblica istruzione).
- a) Nella RFT i diritti fondamentali che incidono sull'ambito dell'istruzione sono sanciti sia dalla Costituzione Federale ("Grundgesetz, lett. "Legge fondamentale"), sia nelle costituzioni regionali dei singoli "Länder". I primi prevalgono sui secondi, nella misura in cui, però, tra le due statuizioni vi sia coincidenza. Ciò va inteso nel senso che le competenze politiche nel settore della pubblica istruzione sono demandate, in gran parte, ai Länder, le cui costituzioni possono sancire diritti fondamentali in materia (che non siano del tutto previsti oppure affermati in modo meno esteso dalla Costituzione Federale) con un ambito di applicazione limitato al territorio del Land stesso. Una situazione del tutto simile la ritroviamo anche in Svizzera. (Costituzione federale e 26 Costituzioni cantonali). Da tale sistema si può desumere che i diritti fondamentali sanciti al livello regionale hanno una portata più limitata, anche se nel settore dell'istruzione assumono una rilevanza del tutto propria.

- b) L'Italia si suddivide in regioni, alcune delle quali a statuto speciale autonomo (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli e Val d'Aosta), come é espressamente previsto dalla Costituzione. Anche le altre regioni si danno un proprio statuto; questo é soggetto all'approvazione da parte dello Stato, il che avviene sotto forma di legge.

Alle Regioni vengono affidate - oltre ai compiti amministrativi - anche alcune competenze di carattere legislativo, alcune delle quali riguardano i settori della formazione professionale e del finanziamento delle scuole. Le leggi regionali devono essere varate nel rispetto dei limiti costituzionali e delle leggi ordinarie. Spetta alla Corte Costituzionale il compito di vigilare affinché tra Stato e regioni non si verificino usurpazioni di competenze. Mediante l'attribuzione a determinate regioni di statuti autonomi non si attribuisce a quest'ultime il potere di sancire dei diritti fondamentali nell'ambito della propria legislazione, eccezion fatta, forse, per il diritto all'istruzione nella propria lingua madre stabilito in quelle regioni, nelle quali vi sono ceppi di lingua differente.

- c) In Jugoslavia - che consta di sei repubbliche e di due province autonome - si ravvisano diritti fondamentali sia nella Costituzione Nazionale, sia nelle costituzioni delle repubbliche e delle province autonome. Le norme più rilevanti in

materia sono contenute nella Costituzione Nazionale, mentre le disposizioni di quelle regionali, (cioé delle singole repubbliche) possono integrare e concretizzare le prime. Così, nella costituzione di una repubblica, potrà essere prevista una durata della scuola dell'obbligo superiore agli 8 anni stabiliti dalla Costituzione nazionale; mentre, dunque, sono permesse modifiche "in melius" sono espressamente vietate quelle "in pejus" di quanto é garantito dalla Costituzione nazionale.

La relazione presentata dalla Jugoslavia dedica, inoltre, molta attenzione agli statuti comunali quali fonti giuridiche per l'autogestione nel settore dell'istruzione; tali statuti non realizzano, però, altro che un'attuazione concreta dei diritti fondamentali, non potendosi ravvisare in tali statuti stessi diritti fondamentali a sé stanti.

d) In Austria le costituzioni regionali dei nove Länder non sanciscono diritti fondamentali; appare, anzi, controversa la questione se tali costituzioni possano lì stabilire il loro ambito.

3. Altre fonti giuridiche sono rappresentate dalle convenzioni internazionali ed, eventualmente, anche dai trattati bilaterali.

Il documento più rilevante in tale contesto é costituito dalla Convenzione Europea relativa alla tutela dei Diritti

dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 4/nov/1950, nonché il I protocollo aggiuntivo del 20 marzo 1952 (qui di seguito indicato semplicemente quale "protocollo aggiuntivo"). Nel relativo allegato sono indicati i paesi che hanno aderito alla Convenzione; tutti, (ad eccezione del Liechtenstein, della Svizzera e della Spagna) hanno ratificato anche il protocollo aggiuntivo.

Vari sono i regolamenti che disciplinano i rapporti tra la Convenzione ed i singoli diritti nazionali. Nella RFT le norme della Convenzione hanno valore di legge ordinaria e non di diritto costituzionale, analogamente a quanto avviene in Italia ed in Irlanda.

In Austria, invece, l'ordinamento giuridico nazionale attribuisce alla Convenzione il rango di norma costituzionale, mentre in Olanda, addirittura, le viene conferito un valore di fonte "supercostituzionale", cioè posta al di sopra della stessa costituzione.

Per ciò che riguarda la Svizzera, la giurisprudenza della Corte Federale sembra riconoscere alle norme della Convenzione il rango di fonte costituzionale.

Solamente nel caso in cui alla Convenzione sia attribuito il carattere di fonte costituzionale è possibile affermare che le sue norme sanciscano dei veri e propri diritti fondamentali; la tutela giuridica di questi ultimi risulta essere maggiormente accentuata in quegli Stati che abbiano sottoscrit

to le dichiarazioni di cui agli artt. 25 e 46 della Conv. Europ. d. Dir. d. Uomo; tali Stati si sottomettono, in tal modo, alla giurisdizione della Commissione, del Consiglio dei Ministri e della Corte di Giustizia per i Diritti dell'Uomo.

Non si può, invece, parlare di diritti fondamentali contenuti nelle norme della Convenzione quando a questa sia riconosciuto il rango di legge ordinaria. Nella misura in cui tali Stati abbiano sottoscritto le dichiarazioni di cui ai suddetti artt. 25 e 46, il valore delle disposizioni della Convenzione stessa viene elevato quasi a fonte di diritti fondamentali.

Risulta, invece, difficile la sua classificazione nel no vero delle fonti e la determinazione del grado di efficacia delle relative norme nel caso in cui non siano state sottoscritte le dichiarazioni di cui sopra o qualora le disposizioni della Convenzione - ai fini della loro efficacia nell'ambito del diritto nazionale - necessitino di un'apposita legge di attuazione.

Anche l'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Naz. Un. (16 dic. 1948) fa riferimento al settore dell'istruzione.

Occorre, però, precisare subito che questa non sancisce dei diritti in norme direttamente applicabili. Ciò vale anche

per la "Carta dei diritti del bambino" delle Naz. Unite e per il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 19 dicembre 1966 - il quale dedica all'art. 13 ampio spazio sia al diritto all'istruzione ed all'educazione sia ai diritti riconosciuti ai genitori.

Neanche la Carta Sociale Europea del 18 ottobre 1961 contiene veri e propri diritti fondamentali in senso stretto, bensì stabilisce solamente obblighi interstatuali, il contenuto dei quali è stato, successivamente, in parte trasformato in diritto nazionale.

Per quel che riguarda il settore dell'istruzione e dell'educazione, è da sottolineare l'importanza dell'art. 10 e dell'art. 15 in materia di formazione professionale

Per ciò che attiene ai diritti fondamentali affermati da trattati internazionali interstatuali, ricordiamo l'importanza per l'Austria del Trattato di Pace di St. Germain (10 settembre 1919) ed il Trattato di Vienna del 15 maggio 1955. Il piano sancisce il diritto inviolabile delle minoranze linguistiche ad utilizzare la propria lingua madre, il secondo ne ribadisce il principio ed ha valore di norma costituzionale. Di regola, altrimenti, i trattati bilaterali non costituiscono fonte di diritti fondamentali, nonostante il fatto che alcuni accordi interstatuali (quali ad es. gli accordi culturali) svolgano un ruolo di notevole importanza nel campo dell'istruzione, ed in taluni casi riconoscano al cittadino situazioni soggettive attive che questi

può far valere direttamente. Occorre, infine, ricordare che nei Paesi Bassi é la Costituzione stessa a riconoscere ai trattati internazionali il valore di fonte "supercostituzionale".

V. L'ELABORAZIONE DEI SINGOLI PIU' RILEVANTI DIRITTI FONDAMENTALI

1. QUADRO GENERALE

Lo sviluppo e la struttura dei sistemi scolastici dei paesi europei evidenziano in linea di massima molti tratti comuni generali. Lasciando per il momento da parte la c.d. educazione pre-scolastica e la formazione professionale degli adulti - settore tuttora "in fieri" - l'iter degli studi scolastici si compone fondamentalmente di tre stadi:

- l'istruzione elementare, impartita nelle omonime scuole, dette anche "primarie", o "di base"
- l'istruzione intermedia, che funge da preparazione per l'accesso alle scuole medie superiori, le quali, a loro volta, possono condurre all'università oppure fornire una formazione professionale completa.
- Le università costituiscono, infine, il vertice delle strutture della pubblica istruzione.

Scendendo poi, invece, nel particolare dei vari sistemi, si riscontrano notevoli differenze nei vari paesi, determi-

nate tanto dalle rispettive tradizioni storiche quanto dalle attuali esigenze e problemi delle varie popolazioni nel campo dell'istruzione; é, pertanto, praticamente impossibile fornire in questa sede un quadro riassuntivo, ed allo stesso tempo così dettagliato, da tener conto dei vari aspetti che concorrono a caratterizzare il sistema della pubblica istruzione di un paese, quali il finanziamento delle scuole (che può essere operato dallo Stato, dalle Regioni, Provincie, Comuni) la durata dei corsi, tasse di frequenza etc. Tali differenze si riflettono, poi, nella tipologia e nel significato dei diritti fondamentali operanti nel settore della nostra indagine .

2. I DIRITTI DI PURA GARANZIA

a) diritti riconosciuti ai genitori

L'art. 2 del protocollo aggiuntivo stabilisce che lo Stato, nell'esercizio dei compiti assunti nei settori dell'istruzione ed educazione, deve rispettare i diritti attribuiti ai genitori, assicurando (ai figli) un'istruzione ed un'educazione nel rispetto delle convinzioni religiose ed etico-filosofiche dei genitori stessi. In quei paesi, in cui la Convenzione é riconosciuta quale fonte equiparata alla Costituzione nazionale, tale diritto dei genitori assurge a loro vero e proprio diritto fondamentale ed inviolabile, caratteristica, questa, ancor più accentuata nel caso in cui gli Stati abbiano anche accettato di sottomettersi alla giurisdi-

zione degli organi della Convenzione.

Nella RFT l'art. 6, 2° comma della Cost. statuisce i diritti dei genitori, riconoscendo e garantendo ai genitori il ruolo di fonte preminente della educazione dei propri figli. Tale diritto va inteso nel combinato disposto con l'art. 7; secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale Federale, anche lo Stato agisce come fonte di istruzione ed educazione a fianco dei genitori ed entrambi (famiglia e Stato) devono adoperarsi nel senso di una reciproca ed efficace collaborazione; la stessa Corte ha elaborato, inoltre, il diritto di intervento e di "cogestione" nell'organizzazione della scuola.

I diritti dei genitori si suddividono in due categorie concernenti la sfera confessionale l'una, la sfera pedagogica l'altra. I primi attribuiscono ai genitori il potere di determinare l'educazione religiosa dei propri figli, i secondi garantiscono loro libera scelta fra le varie forme di istruzione e di scuole che lo Stato mette - direttamente o indirettamente a disposizione. La rilevanza di quest'ultimo diritto aumenta col progressivo accrescersi dei vari corsi di studi e di istruzione.

Le Costituzioni danesi e finlandesi non prevedono particolari diritti attribuiti ai genitori in materia di educazione ed istruzione. In Finlandia é, comunque, sancito il diritto alla istruzione familiare svincolata dal controllo dello

Stato.

La costituzione irlandese afferma, dal canto suo, allo art. 42 che la famiglia rappresenta la fonte di educazione ed istruzione primaria e naturale. Tale norma costituzionale ha il valore di riconoscimento da parte dello Stato di un principio di diritto naturale metapositivo.

L'ordinamento irlandese attribuisce ai genitori il potere di disporre in merito all'istruzione dei propri figli in ossequio ad una preesistente norma di diritto naturale. Qualora i genitori non dovessero trovarsi d'accordo sull'educazione religiosa da impartire ai propri figli, è previsto il ricorso al giudice.

La Costituzione italiana riconosce ai genitori nell'ambito della patria potestà il diritto di educare ed istruire i propri figli, anche se nati al di fuori del matrimonio.

L'istruzione pubblica è destinata a fungere da complemento ed integrazione dell'educazione familiare. La Costituzione impone, inoltre, ai genitori l'obbligo di provvedere alla educazione dei figli.

Nè il Liechteustein, nè l'Olanda sussistono garanzie costituzionali dei diritti dei genitori sull'istruzione ed educazione dei figli.

La Costituzione austriaca non contiene alcun riconoscimento espresso dei suddetti diritti; va, però, rilevato che l'Austria ha ratificato il protocollo aggiuntivo al quale è attribuito il valore di fonte costituzionale.

Per ciò che concerne la Svizzera, solo la costituzionale del cantone dello Jura, varata nel 1977, sancisce tali diritti quali diritti fondamentali, mentre la Costituzione Federale Elvetica non contiene quasi nessuna disposizione in merito. Occorre, inoltre, sottolineare il fatto, che la Svizzera non ha ratificato il protocollo aggiuntivo. La Costituzione federale si limita solamente ad affermare i diritti dei genitori nell'ambito dell'educazione religiosa relativamente ai soli figli al di sotto dei 16 anni. Non sono, invece - come appena rilevato - costituzionalmente garantiti i diritti dei genitori nella sfera pedagogica. E' affidata, infatti alla legge ordinaria la disciplina della patria potestà diritti ed obblighi dei genitori nell'ambito dell'istruzione?

(b) La libertà nella sfera religiosa e etico-morale

Si tratta, senz'altro, di uno dei diritti fondamentali di più vecchia data ed attorno al quale si sono svolte le battaglie più accese. Riferito al settore dell'istruzione esso tutela il rispetto nell'insegnamento del credo religioso e delle concezioni etico-filosofico-morali. l'elaborazione di tale principio nei

sistemi dei vari paesi evidenzia tratti sostanzialmente comuni.

Nella RFT il diritto fondamentale statuito all'art. 4 Cost. racchiude in sè anche il diritto dei genitori di impartire ai figli l'educazione etico-morale e religiosa da loro ritenuta più giusta. (cfr. anche combinato disposto con l'art. 7 Cost.)

L'ordinamento scolastico si attiene in pieno a tale principio. Di conseguenza l'art. 7 Cost. ammette tanto le scuole laiche quanto quelle confessionali e interconfessionali; i genitori, d'altro canto, non possono pretendere dallo Stato che questo istituisca scuole che seguano particolari orientamenti etico-morali o si ispirino a determinate religioni.

Le scuole interconfessionali sono legate in modo più o meno intenso alla dottrina cristiana. La Corte Costituzionale Federale ne ha sancito l'ammissibilità, a condizione, però, che sia rispettato il principio della tolleranza.

Infine, sia le preghiere scolastiche di carattere superconfessionale (recitate al di fuori delle lezioni di educazione religiosa), sia l'educazione sessuale sono state dichiarate ammissibili nelle scuole pubbliche.

In Danimarca l'art. 4 della Cost. afferma che la religione di Stato è costituita dalla confessione evangelico-luterana, ma - allo stesso tempo - sancisce, negli artt. 67 e 69 la libertà di religione tutelando le relative comunità.

Il minore è esentato - per legge - dall'educazione religiosa, qualora i genitori (o chi ne fa le veci) dichiarino per iscritto di voler provvedere personalmente all'educazione religiosa dei figli. L'educazione sessuale fa parte delle materie d'insegnamento obbligatorie, il che è stato dichiarato dalla Corte di Giustizia Europea (con sentenza del 5 novembre 1976) compatibile con gli artt. 8 e 9, 14 e 2 del protocollo aggiuntivo.

Gli insegnanti che intendano impartire l'educazione religiosa, cristiana, devono appartenere alla chiesa ufficiale (Precedentemente ciò valeva per tutti gli insegnanti).

Anche in Finlandia in quelle scuole pubbliche (statali, comunali, o comunque finanziate pubblicamente), nelle quali l'educazione religiosa sia ispirata ad una determinata dottrina religiosa, tutti gli appartenenti ad altre comunità religiose sono dispensati dalla frequenza delle relative lezioni (cfr. art. 8 della legge in materia di libertà di religione, emanata secondo le modalità procedurali previste per le leggi costituzionali).

In Irlanda praticamente tutte le scuole - siano esse elementari o medie (inf. e sup.) - sono di carattere confessionale. I genitori, sono però, del tutto liberi di mandare i propri figli a scuole di laiche od ispirate a religioni differenti.

L'Italia tutela costituzionalmente il diritto del singolo di professare la propria fede in qualunque forma, nel rispetto, tuttavia, del buon costume.

Nella stessa Costituzione mancano, invece, norme che garantiscono il diritto di ogni studente di frequentare le scuole pubbliche, senza che ciò comprima la sua libertà religiosa.

Nel Liechtenstein l'ordinamento nazionale affida alla famiglia, alla scuola ed alla Chiesa il compito di provvedere cooperando, alla formazione etico-religiosa e ad un'educazione ispirata all'amor di patria.

Nel Lussemburgo, il minore può essere dispensato dall'educazione religiosa dietro presentazione di un'apposita dichiarazione rilasciata dai genitori o da chi ne fa le veci.

La Costituzione Olandese prevede l'emanazione di leggi atte a garantire la libertà di religione nell'ambito dell'istruzione pubblica. Ciò comporta il diritto dei genitori di impartire ai figli un'educazione religiosa ed etico-morale secondo i propri stessi principi e la loro stessa fede. Le scuole pubbliche non sono di carattere confessionale. La legge prevede, però, a livello elementare spazi sufficienti per l'educazione religiosa, - sia nell'ambito che all'esterno della scuola stessa. Per l'educazione religiosa lo Stato mette gratuitamente a disposizione le aule.

Anche in Austria è prevista la dispensa dall'educazione religiosa a scuola su dichiarazione rilasciata dai genitori (o da

chi ne fa le veci), anche nel caso in cui la famiglia continui ad essere della stessa professione di fede. Il minore, una volta raggiunta l'età che consente la piena capacità di intendere, può scegliere in piena autonomia in virtù della propria libertà di religione e di coscienza.

In Svizzera deve essere consentita a tutti la frequenza nelle scuole nel pieno rispetto della libertà di religione e di coscienza (cfr. al riguardo l'art. 27, 3° co. Cost. Feder.), la cui tutela è affidata al Consiglio Federale (Bundesrat) quale supremo organo dell'esecutivo. Tale principio si riflette sui metodi di istruzione e dà diritto ad essere dispensati dall'educazione religiosa; lo studente maggiore di anni 16 può decidere autonomamente in merito.

Nell'ambito morale-religioso le disposizioni nazionali coincidono, dunque, essenzialmente con quanto sancito nel protocollo aggiuntivo.

c) La libertà di istruzione e di insegnamento

- aa) Viene intesa quale diritto a costituire - accanto alle strutture della scuola pubblica - scuole ed istituti privati, a prestarvi insegnamento ed a frequentarle liberamente.

Secondo l'interpretazione della commissione per i Diritti dell'uomo, l'art. 2 del protocollo aggiuntivo garantisce la libertà di istituire scuole private. Nella misura in cui l'istruzione impartita in tali scuole si ispiri a determinate dottrine

etico-morali o religiose, occorre far riferimento anche all'art.9 della Convenzione.

Nella RFT, in Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Austria, Svizzera nei Paesi Bassi e nel Liechtenstein la libertà di istruzione e di insegnamento è statuita a livello costituzionale; va specificato che in Svizzera ciò avviene in virtù delle disposizioni delle sole costituzioni cantonali, mentre nella RFT sono previste alcune limitazioni per le scuole elementari, Si tratta per lo più di garanzie istituzionali, dalle quali derivano diritti fondamentali individuali.

Non vi è, invece, tutela costituzionale della libertà in questione nel Lussemburgo, il cui ordinamento ammette mediante lo strumento della legge ordinaria sia le scuole che le università private, a condizione che sussistano dei requisiti minimi.

La libertà di insegnamento e di istruzione si estende espressamente - anche se con alcune limitazioni - anche alle scuole di ballo, di sci, alle scuole guida etc.

In Jugoslavia non vi è libertà di insegnamento e di istruzione; un'unica eccezione è costituita dagli istituti delle comunità religiose creati per l'istruzione e la formazione dei loro stessi sacerdoti (Scuole medie inf. e sup.)

In tutti i paesi lo Stato avoca a sé un potere di controllo; più o meno penetrante sulle scuole private; in alcuni casi lo

Stato richiede l'ottenimento di un'apposita licenza.

Nel Lussemburgo è obbligatoria la cittadinanza per poter prestare insegnamento presso le scuole private.

Le scuole private svolgono un ruolo importante soprattutto nell'ambito delle scuole confessionali.

- bb) Accanto alla pura e semplice possibilità di istituire scuole private, assume rilevanza l'eventuale diritto di quest'ultime all'ottenimento di sussidi da parte dello Stato, soprattutto qualora si accollino determinati compiti nel settore dell'istruzione, per i quali lo Stato dovrebbe, altrimenti, provvedere con mezzi propri.

Sulla base dell'interpretazione fornita dalla Commissione Europea per i Dir. dell'Uomo relativamente all'art. 2 del protollo aggiuntivo, tale norma non attribuisce alle scuole private il diritto di esigere finanziamenti pubblici, nè obbliga lo Stato ad elargirli. Qualora, però, questi decida di sovvenzionare il settore delle scuole private, i relativi sussidi dovranno essere assegnati senza discriminazioni tra i beneficiari.

Nella RFT la dottrina ha elaborato - in certi limiti - il diritto per gli istituti privati ad esigere il sovvenzionamento pubblico; tale indirizzo, ripreso da parte della giurisprudenza, non è stato, però, ancora confermato da una pronuncia della Corte Costituzionale Federale. Nelle regioni (Länder) la materia

del finanziamento o sovvenzionamento pubblico delle scuole private è disciplinata dalle leggi sull'ordinamento scolastico.

In Danimarca è previsto - a livello di legge ordinaria - il sovvenzionamento pubblico delle scuole private. (Lo Stato si accolla l'85% dei costi; nel corso del 1980 il 7% della popolazione scolastica ha usufruito di strutture private). Sussidi vengono elargiti anche scuole medie (inf. e sup.) private.

In Finlandia lo Stato concede il sovvenzionamento solo a quegli istituti privati che offrano corsi di studi non compresi nelle forme di istruzione pubbliche.

In Irlanda vi sono sia scuole private che si sostengono esclusivamente con propri mezzi, sia istituti privati (soprattutto scuole medie) sovvenzionati dallo Stato.

La Costituzione italiana riconosce (art. 33, 3° co) ad enti e privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

Ciò sembra escludere, visto il tenore della suddetta norma, un sovvenzionamento pubblico delle scuole private, ma - dati certi requisiti e presupposti - non sembra esclusa nella pratica la concessione - in forma di elargizione sua sponte - di determinati sussidi.

Nel Lussemburgo lo Stato si accolla il finanziamento dell'educazione religiosa nelle scuole pubbliche, mentre nega sovvenzionamenti pubblici agli istituti privati (soprattutto scuole medie sup.) - le quali sono, di regola, scuole confessionali.

La costituzione Olandese contiene, invece, disposizioni molto favorevoli nei confronti dell'istruzione privata. Le scuole elementari - posto che rispondono a determinati presupposti fissati dalla legge - vengono finanziate pubblicamente, sulla base degli stessi criteri stabiliti per l'istruzione pubblica. Nel settore dell'istruzione media (sia sup. che inf.) privata sono previsti sussidi Statali. Le università e gli istituti di pari livello godono di tale sovvenzionamento solo a condizione che la legge disponga in merito, menzionando i singoli beneficiari.

Attualmente il 70% della popolazione scolastica frequenta istituti privati. Le norme che fissano i requisiti qualitativi minimi - ai quali l'istruzione privata deve rispondere - lasciano, però, completa libertà alle scuole private di scegliere i propri insegnanti e mezzi didattici.

In Austria non sono garantiti sovvenzionamenti alle scuole private. Ciò vale evidentemente anche per quelle che godono del riconoscimento e della parificazione.

Sulla base, però, di un trattato stipulato nel 1962 con la Santa Sede, lo Stato Austriaco elargisce dei sussidi alla Chiesa Cattolica ai fini del sovvenzionamento del personale inse-

gnante nelle scuole confessionali, nella misura in cui queste abbiano ottenuto il riconoscimento di cui sopra e rispondano a determinati requisiti. In virtù del principio di uguaglianza, altre chiese od altre comunità religiose riconosciute dallo Stato, possono richiedere le stesse agevolazioni.

In Svizzera solamente la costituzione cantonale dello Jura prevede per gli istituti privati il diritto di richiedere il + sovvenzionamento pubblico. Negli altri cantoni, invece, la concessione del sovvenzionamento è lasciata alla discrezionalità delle autorità competenti o è - addirittura - vietata.

cc) Accanto agli istituti privati, l'istruzione privata assume rilevanza anche nella forma di istruzione a domicilio che in alcuni casi gode di espresso riconoscimento costituzionale - semprechè risponda a determinati requisiti e nel rispetto delle condizioni stabilite. Così, ad es. in Austria, gli studenti che vogliono usufruire di un'istruzione impartita a domicilio, dovranno sostenere un'esame ogni anno. in Finlandia, invece, la stessa costituzione dispone che l'istruzione a domicilio sia svincolata da qualsiasi forma di vigilanza da parte dello Stato. Naturalmente tale forma di istruzione si incontra molto raramente al giorno d'oggi.

Nella relazione danese si parla di ca. 200 casi in tutto il territorio nazionale.

d) Libertà nella scelta del corso di studi e del relativo istituto

Un diritto di libera scelta del corso di studi e della relativa scuola o istituto è previsto dall'art. 12 della Cost. Fed. della RFT.

In Austria l'art. 18 Cost. sancisce la libertà assoluta di scelta della propria professione, statuendo, allo stesso tempo, il diritto di seguire liberamente il relativo corso di studi e di formazione professionale.

Tale libertà non può essere limitata sulla base della domanda di persone professionalmente preparate proveniente dal mercato, nè dalloro stato patrimoniale.

La Svizzera non garantisce costituzionalmente una simile libertà. Solamente la costituzione del cantone Jura tutela la "liberté d'étude", mentre la costituzione cantonale dell'Aargau, nella sua ultima versione emendata del 25 giugno 1980, garantisce il diritto di libera scelta della professione e di libero esercizio di attività economica.

L'art. 31 della Cost. Fed. tutela, pur se con alcune limitazioni, la libertà di commercio e d'industria.

Tali disposizioni comprendono, però, in realtà, quale loro presupposto essenziale, la libertà di scelta della professione e del relativo corso di studi.

Una disciplina del tutto particolare si rinviene, invece, nel Lussemburgo.

Ogni cittadino lussemburghese ha, infatti, il diritto di frequentare l'università da lui liberamente scelta. Disponendo, però, il Lussemburgo di una sola università, nella quale si tengono i soli corsi del primo anno di studi, è previsto uno speciale sistema di omologazione e riconoscimento dei titoli e delle lauree conseguiti presso gli istituti stranieri.

Pur essendo, dunque, in vari paesi garantita la libertà di scelta dei corsi di studi e dei relativi istituti, sono subentrate di recente varie deroghe e limitazioni a tale principio a causa dell'istituzione del c.d. "numero chiuso" (cfr. al riguardo il seg. cap. (i))

e) Libertà di insegnamento, di istruzione di ricerca scientifica e di parola.

In questo settore sussiste tra le garanzie istituzionali ed i diritti individuali un rapporto molto stretto.

Il progresso degli ultimi decenni ha fatto sì che la scienza e la ricerca scientifica possano essere esercitate solamente nell'ambito degli istituti ed apparati predisposti a tali scopi dallo Stato, il che comporta una serie di pericoli specifici.

Nella RFT l'art. 5, 1° cpv. Cost. Fed. statuisce che la scienza

za e la ricerca sono libere e libero ne è l'insegnamento.

Tale disposizione viene intesa da un lato, sotto il profilo oggettivo, come "norma - cardine", in quanto sancisce un principio fondamentale ed inviolabile, mentre dall'altro lato, cioè sotto il profilo soggettivo, attribuisce al singolo un diritto di libertà individuale. In tale settore vige il principio della libertà assoluta, senza alcun'ingerenza da parte dello Stato. Dalla suddetta "norma - cardine", -intesa, dunque, in senso oggettivo, -deriva l'obbligo dello Stato di creare e mettere a disposizione istituzioni ed apparati efficienti che consentano di esercitare e praticare liberamente l'attività scientifica; in tal senso, il singolo ha un "diritto di partecipazione"¹ alle istituzioni dello Stato.

Dallo stesso diritto fondamentale, visto nella sua accezione soggettiva, si ricava il diritto del singolo di esigere che vengano adottate misure di carattere organizzativo atte a garantire la libertà della scienza (come, ad es., relativamente all'inquadramento ed alla posizione dei professori).

Nè la costituzione finlandese, nè quella danese contengono disposizioni in materia di libertà di insegnamento e di attività scientifica. La Costituzione finlandese si limita a garantire alla Università di Helsinki il diritto di autogestione e dispone, inoltre, all'art. 78 che la ricerca scientifica e la formazione universitaria vengano incentivate dallo Stato

1) - inteso nel senso di "diritto di godimento" -

In Irlanda sia le Università che altri istituti di pari livello godono di completa autonomia, ragion per cui lo Stato non può in alcun modo influire sulle materie oggetto dei corsi di studi universitari; può solamente intervenire, qualora vengano violati i principi del buon costume o dell'ordine pubblico.

La Costituzione italiana statuisce che l'arte e la scienza son libere e libero ne è l'insegnamento. Prevede, inoltre, che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie abbiano il diritto di darsi ordinamenti autonomi, naturalmente nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

In questo settore si sono avuti conflitti fra insegnanti e direttori. Per ciò che concerne le scuole statali, l'ordinamento italiano riconosce - senza limitazione alcuna - la libertà di insegnamento.

L'obbligo di prestare giuramento di fedeltà allo Stato è stato abolito già nel 1947 per quel che riguarda i docenti universitari e nel 1981 nei confronti degli insegnanti della scuola media, sia inferiore che superiore .

Le scuole private possono ispirarsi a determinati indirizzi ideologici; gli insegnanti che prestino servizio in esse saranno tenuti a rispettarli. Così, ad esempio, la Corte Costituzionale ha ritenuto ammissibile l'allontanamento di un professore dell'Università Cattolica del "Sacro Cuore" di Milano,

avendogli la Sacra Congregazione per l'educazione cattolica ritirato la licenza di insegnamento.

La Costituzione Dandese non garantisce espressamente la libertà dell'arte, della attività scientifica, della ricerca e di insegnamento, ma riconosce in pratica tali principi implicitamente, ricavandoli in parte anche dalla libertà di opinione e di parola.

In Austria è l'art. 17 della Costituzione del 1867 a sancire la libertà della scienza e di insegnamento. L'ordinamento austriaco non permette che venga posto alla ricerca scientifica ed all'insegnamento alcun limite, ferme restando le condizioni dettate dalla legge. Queste, nell'intervenire in tale settore, devono essere perfettamente consone al dettato costituzionale. Non è, invece, garantito il diritto dei professori e docenti di venire informati direttamente sui temi dell'attività scientifica. La Corte Costituzionale austriaca ha finora espressamente lasciato aperta la questione se anche insegnanti di altre scuole possano invocare la libertà dell'attività scientifica.

In Svizzera la libertà di insegnamento è sancita implicitamente sia dalla libertà di opinione e di parola - libertà stabilita in una norma non scritta -, sia in parte dalle disposizioni costituzionali di alcuni cantoni.

L'ordinamento federale Svizzero non garantisce costituzionalmente la libertà di ricerca scientifica; occorre, però, precisare

sare che finora non sono mai sorti problemi di questo tipo - esclusi alcuni aspetti economici relativi al finanziamento di determinati progetti di ricerca. Parimenti, nè la costituzione federale, nè quelle cantonali riconoscono l'autonomia delle università.

Dalla relazione jugoslavia non è possibile desumere con chiarezza in qual misura siano garantite la libertà di insegnamento e di ricerca scientifica. Dato che, però, in tale settore l'autonomia dei singoli istituti svolge un ruolo determinante, si deve ritenere che sussistano certe garanzie.

Limitazioni alla libertà di insegnamento ed alla libertà di parola possono scaturire tanto dalle direttive impartite agli insegnanti, quanto dal tipo stesso di scuola (come avviene, ad es., nelle scuole confessionali).

La Commissione per i Diritti dell'Uomo non ha ritenuto che sussistessero gli estremi della violazione della libertà di parola nel licenziamento di un insegnante inglese, che - nonostante gli ordini ricevuti - continuava a fare opera di proselitismo - nella scuola pubblica in cui insegnava - per le proprie convinzioni religiose. (Cfr. anche la sentenza della Corte Costituzionale italiana precedentemente citata).

f) Libertà di associazione e di riunione, libertà di dimostrazione, libertà di stampa, libertà di informazione, libertà fondamentali e particolari rapporti giuridici

I diritti di libertà di cui sopra si riflettono, anch'essi, nell'ambito dell'istruzione e dell'educazione.

Occorre soprattutto verificare in qual misura tali libertà fondamentali (costituzionalmente garantite) possano subire limitazioni o compressioni, in virtù del particolare intenso rapporto giuridico che si viene a costituire dal momento in cui l'allievo frequenta un istituto scolastico.

(Si parla, dunque, di limitazione dei diritti di libertà fondamentale per effetto di particolari rapporti giuridici, statuenti una determinata posizione di soggezione dell'allievo).

In linea generale, vige il principio che allievi e studenti (universitari) non possano subire limitazioni dei propri diritti e libertà fondamentali. Secondo l'opinione dominante in Austria, deve essere in ogni caso garantito loro un "nucleo" inviolabile di libertà fondamentali.

Nella RFT da molto tempo, oramai, è stata abbandonata il concetto di "particolare rapporto giuridico" e di "posizione di soggezione", ragion per cui il rapporto tra allievo e istituto viene oggi inquadrato giuridicamente in una luce diversa. Nel corso degli ultimi anni sono stati via via emanati vari regolamenti che hanno introdotto misure innovatrici nell'ordina-

mento scolastico. Ultimamente sono, però, sorte alcune perplessità relativamente ad una sua eccessiva "giuridicizzazione".

La relazione finlandese fa riferimento al concetto di "particolare rapporto giuridico" e di "stato di soggezione" dell'allievo; in Finlandia, infatti, libertà di associazione, di riunione e di opinione sono riconosciute dall'allievo solo nello ambito delle relative direttive emanate dall'Autorità Scolastica Superiore; si tratta, dunque, di una deroga al principio secondo il quale i diritti e le libertà fondamentali possono subire limitazioni solamente mediante leggi costituzionali.

In Svizzera si riscontra una situazione analoga a quella, della RFT, che ha senz'altro influenzato lo sviluppo dell'ordinamento elvetico. La giurisprudenza della Corte Federale si attiene, però, ancora al concetto di "particolare rapporto (di soggezione) giuridico", ma richiede che l'ordinamento scolastico sia inquadrato in una legge ordinaria, eventualmente intesa solo come legge formale. Si tratta, comunque, di un processo evolutivo ancora "in fieri".

Costituisce elemento di interesse la c.d. "libertà negativa" di associazione, ovvero il diritto a non dover necessariamente aderire a determinate associazioni. Secondo la giurisprudenza degli organi della Convenzione non viene esclusa - sulla base dell'articolo 2 del protocollo aggiuntivo - una adesione obbligatoria degli

studenti universitari (e di istituti di pari grado) a particolari associazioni, semprechè si ritenga che l'applicazione dello art. 2 debba essere estesa anche a tale settore.

Il diritto finlandese riconosce con apposita disposizione tale libertà negativa, ma ammette che gli studenti universitari vengano riuniti in corporazioni obbligatorie. La libertà negativa di associazione viene sancita anche dall'ordinamento svizzero. Non vi sono, però, finora mai state pronunce della Corte Suprema Federale relativamente alla ammissibilità dell'adesione obbligatoria degli studenti universitari ad associazioni studentesche.

g) La libertà di lingua

La libertà di lingua riveste in Europa un ruolo di fondamentale importanza. Tale libertà va intesa innanzitutto come il diritto del singolo di esprimersi nelle proprie manifestazioni private nella propria lingua madre. Di tale diritto non può non tenersi conto nell'ambito dell'istruzione; si pone, perciò, il problema della libera scelta della lingua d'insegnamento. In questo settore si avvertono, però, le maggiori discrepanze tra il possibile e l'auspicabile. Non sono, infatti, evitabili conflitti nella fissazione di linee di politica d'istruzione: di fronte all'esistenza di più ceppi linguistici diversi in una determinata area, si scontrano sempre le due opposte tendenze: di assorbimento ed assimilazione della minoranza linguistica da un lato, e dall'altro - invece - del mantenimento delle caratteristiche culturali di quest'ultima.

Nell'elaborazione e configurazione di un diritto all'utilizzazione della propria lingua svolgono un ruolo importante anche fattori emotivi.

Per quel che concerne l'attività della Commissione per i Diritti dell'Uomo, il diritto all'utilizzazione della propria lingua viene a porsi in un rapporto di particolare rilevanza con l'art. 2 del protocollo aggiuntivo.

Innanzitutto occorre sottolineare che l'art. 2 non attribuisce il diritto ad ogni allievo di frequentare istituti scolastici nei quali si insegna nella sua lingua madre.

Nell'ambito dei diritti fondamentali concernenti l'utilizzazione e la tutela della lingua madre sono due gli aspetti da tenere distinti. Da un lato, può essere costituzionalmente garantita e tutelata la lingua madre di un determinato ceppo linguistico, a livello-per così dire - "collettivo", senza che tale tutela si esprima nell'attribuzione di un diritto soggettivo individuale. Tale garanzia costituzionale sarà naturalmente operante solo a condizione che il gruppo etnico in questione intenda effettivamente continuare le proprie tradizioni linguistiche, cosa che non sempre avviene. D'altro canto si può intendere il diritto all'utilizzazione e tutela della propria lingua madre nella sua accezione di vero e proprio diritto soggettivo individuale, ragion per cui, ci si può avvalere di tale posizione attiva anche per esigere di godere di un'istruzione impartita nella propria lingua madre stessa.

In Danimarca non sembra sussistere una garanzia di tipo "collettivo" a favore della minoranza di lingua tedesca e l'art. 70 della Costituzione non attribuisce tantomeno alcun diritto (soggettivo), sulla base del quale l'allievo possa richiedere

di godere di un'istruzione impartita in lingua tedesca, propria lingua madre. Va però, precisato che le scuole private tedesche istituite in Danimarca usufruiscono degli stessi finanziamenti pubblici previsti per le scuole pubbliche danesi.

Sussistono, inoltre, in Danimarca due altre minoranze linguistiche: gli abitanti delle isole di Farøer (ca. 45.000) e gli eschimesi in Groenlandia (gruppo etnico di ca. 60.000 unità). Alle isole di Farøer é concessa - mediante legge ordinaria - notevole autonomia, che si estende anche all'ordinamento scolastico. La lingua di insegnamento é quella locale (lingua nordica arcaica). Una legge emanata nel 1979 assicura anche agli abitanti di dette isole la frequenza gratuita delle scuole pubbliche, estendendo loro, dunque, lo stesso trattamento previsto per i cittadini di lingua danese. Per la Groenlandia sussiste dal 1978 una regolamentazione del tutto simile.

In Finlandia tanto il finlandese quanto lo svedese (parlato dal 7% della popolazione) sono dichiarate dall'art. 14 della Costituzione lingue nazionali. Ciò significa che lo Stato deve provvedere a soddisfare in pari misura e sulla base degli stessi criteri sia le esigenze culturali che quelle economiche dei due gruppi etnici. Per ciò che concerne l'accesso all'università di Helsinki, - che é soggetta a "numero chiuso" -,

gli studenti di lingua svedese godono di un particolare privilegio, nel senso che sono esclusi dal "numero chiuso", nella misura in cui ciò sia richiesto da un'effettiva domanda di laureati di lingua svedese che altrimenti non potrebbe essere soddisfatta.

L'Arcipelago di Ahvenenmaa usufruisce di una particolare regolamentazione giuridica: questa attribuisce agli abitanti un'autonomia tutta incentrata sul mantenimento della lingua svedese su tale gruppo di isole. Tale tutela é disposta da una legge costituzionale, per il cui emendamento é necessario il consenso della Giunta di Ahvenanmaa.

I comuni dell'arcipelago non sono obbligati a finanziare o sovvenzionare scuole nelle quali la lingua d'insegnamento non sia lo svedese. Nelle scuole pubbliche dell'arcipelago stesso la lingua d'insegnamento non può essere altra che lo svedese, a meno che non vi sia espresso consenso del comune affinché possa essere insegnato in una lingua differente.

In Irlanda le lingue nazionali ufficiali sono due: l'inglese e l'irlandese. Predomina la prima, ma a tutti i livelli di istruzione sussiste - anche se non sempre in egual misura - la possibilità di frequentare i relativi istituti, nei quali la lingua d'insegnamento é l'irlandese. La questione se lo Stato sia o meno obbligato a garantire ad ognuno l'accesso - in

ambedue le lingue - all'intera gamma dei corsi di studio pubblici non é finora stata chiarita, ma potrebbe essere oggetto di pronuncia giudiziale in futuro.

Nella relazione italiana non viene fatto accenno alla questione linguistica.

La Costituzione olandese non contiene alcuna disposizione in materia ^{di/} libertà di utilizzazione della lingua madre spettante alle minoranze linguistiche. Le richieste dei Frisoni relative al mantenimento della propria lingua di origine sono state accolte a livello di legge ordinaria e di provvedimento amministrativo; attualmente si cerca di tener conto anche delle difficoltà linguistiche alle quali vanno incontro i figli dei lavoratori stranieri emigrati in Olanda, che frequentano le scuole pubbliche.

In Jugoslavia i vari gruppi etnici del paese godono di eguali diritti. Per quel che concerne la questione linguistica, ciò significa che l'allievo ha diritto a frequentare scuole della propria lingua madre. Non é possibile desumere dalla relazione presentataci, in qual misura tale principio possa trovare effettiva applicazione. Viene illustrato, a titolo di esempio, il comune di Pancevo, nel quale lo statuto comunale garantisce lo

insegnamento nelle lingue serbocroata, macedone, ungherese, romena e slovacca.

I diritti delle minoranze linguistiche sono oggetto in Austria di trattati internazionali, soprattutto del Trattato del 1955; quest'ultimo prevede che ai cittadini austriaci di lingua croata e slovena sia assicurata l'istruzione elementare in lingua madre e che venga loro concesso un certo numero di scuole medie.

In Svizzera l'art. 116 della Costituzione Federale - secondo l'interpretazione dominante della giurisprudenza - tutela a livello collettivo i diritti dei quattro ceppi linguistici esistenti nel paese, essendo tutte e quattro tali lingue riconosciute come ufficiali. Sempre secondo l'interpretazione della Suprema Corte Federale, sussiste - inoltre - una norma non scritta, ma avente il valore di norma costituzionale - che sancisce il diritto del singolo ad utilizzare la propria lingua madre. Nell'ambito dell'insegnamento tale diritto individuale subisce alcune limitazioni per effetto del c.d. principio territoriale, ragion per cui non può sostenersi che ogni allievo abbia diritto all'insegnamento nella propria lingua nazionale.

In tal modo, le garanzie di tipo collettivo previste per i vari gruppi linguistici vengono a trovarsi in un certo rapporto di tensione rispetto al diritto all'insegnamento nella propria

lingua madre-inteso nella sua accezione soggettiva ed individuale.

Nonostante il fatto che nella RFT, -e più precisamente nello Schleswig meridionale,- esista una minoranza di lingua danese, non sembra sussistere una loro tutela a livello costituzionale. Nella relazione danese si lamenta il fatto che le scuole private danesi in Germania godano di sovvenzioni minori rispetto a quanto lo Stato danese conceda alle scuole private tedesche istituite sul proprio territorio nazionale, nonostante il fatto che la minoranza danese in Germania sia quattro volte più numerosa di quella tedesca in Danimarca.

Secondo la giurisprudenza della Commissione per i Diritti dell'Uomo, nemmeno l'art. 2 del protocollo aggiuntivo attribuisce ai genitori un diritto soggettivo di tale natura che questi possano esigere dallo Stato che i figli vengano educati nelle Scuole pubbliche nella lingua da loro scelta e che lo Stato sia, perciò, obbligato a costruire le relative scuole.

Diversi problemi sono sorti negli ultimi decenni in seguito ai fenomeni di immigrazione di lavoratori stranieri e delle rispettive famiglie in diversi dei paesi presi in considerazione nella presente trattazione.

A tale tema la relazione danese dedica maggiore attenzione:

in Danimarca la legge prevede che nelle scuole pubbliche si tengano corsi separati in lingua danese per i figli degli immigrati; i comuni devono provvedere, inoltre, affinché ai bambini di lingua straniera sia assicurata l'istruzione elementare in lingua madre. Possono presentarsi, però, difficoltà nel reperimento di un corpo insegnante qualora si tratti di lingue poco conosciute o, comunque, parlate in paesi lontani. Anche nei Paesi Bassi si viene incontro alle esigenze dei figli dei lavoratori stranieri immigrati.

h) Il principio di uguaglianza

Tale principio é sancito in tutte le Costituzioni, sia pure in forme leggermente differenti: alle volte sotto forma di un espresso divieto di discriminazioni basate su differenze di razza, di sesso, di lingua, di religione, di opinioni politiche o di estrazione sociale. L'art. 14 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo afferma a sua volta il divieto di operare discriminazioni riguardanti il godimento dei diritti e delle libertà statuite dalla Convenzione stessa. Gli effetti che derivano da tale principio sono molteplici, tanto da poter essere difficilmente ricondotti sotto una sola formula. In linea generale si può affermare che garantisce a tutti i cittadini l'accesso a pari condizioni alle istituzioni scolastiche e d'istruzione. Di regola, tale principio vale anche nei confron

ti del cittadino straniero.

Nella RFT. secondo l'interpretazione giurisprudenziale dominante, il principio di uguaglianza va inteso quale divieto di compiere atti arbitrari, ragion per cui garantisce a tutti le stesse condizioni e possibilità. Deroche al principio sono previste in materia di regolamentazione degli esami e di verifica di compatibilità costituzionale con i diritti fondamentali speciali di determinati sistemi introdotti dal legislatore, in relazione ai quali possono sorgere in capo al singolo diritti di carattere "derivativo" all'ottenimento di uguali prestazioni.

La Costituzione danese non statuisce espressamente il principio di uguaglianza; questo viene, però, costantemente applicato dalla giurisprudenza in virtù dell'adesione alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo.

La Costituzione finlandese sancisce all'art. 5 il principio di uguaglianza davanti alla legge. Tale principio incide anche sulla sfera dell'educazione e dell'istruzione nei confronti tanto del legislatore quanto dei destinatari dell'Ordinamento giuridico.

Nell'assegnazione di un determinato numero di posti presso

l'Università di Helsinki riservati agli studenti di lingua svedese - nonostante sussista presso tale istituto il sistema del "numero chiuso" -, non sono stati ravvisati gli estremi della violazione del principio di uguaglianza.

Sia in Irlanda che in Italia e nei Paesi Bassi, il principio di uguaglianza é oggetto di espressa garanzia costituzionale.

In Austria il principio di uguaglianza costituisce un limite per il legislatore nel settore dell'istruzione. La sfera di azione di tale principio subisce, però, a sua volta, una compressione per effetto del sistema federale, in quanto le singole regioni(Länder) possono disporre - nell'ambito del proprio potere legislativo e della propria competenza territoriale - discipline differenti per la stessa materia. In alcuni casi é stato persino ritenuto ammissibile che leggi federali prevedano normative e trattamenti differenti per i vari Länder (Nella specie si é trattata di una legge che disponeva - in materia di scuola dell'obbligo femminile in istituti di economia domestica - una regolamentazione differente per la regione del Voralberg). La Corte Costituzionale Federale non ha, inoltre, ravvisato la violazione del principio di uguaglianza nel fatto che l'istituto di economia domestica sia riservato alla sola frequenza femminile.

Anche in Svizzera l'art. 4 della Costituzione Federale - che afferma l'uguaglianza del cittadino davanti alla legge - riveste un ruolo della massima importanza. Anche nell'ordinamento elvetico tale principio é inteso vincolante ed operante nei confronti tanto del legislatore quanto dei singoli soggetti dell'ordinamento. Analogamente a quanto é previsto in Austria, le leggi cantonali possono disporre discipline diverse l'una dall'altra - sulla stessa materia - relativamente al l'ambito territoriale di loro competenza, senza che questo integri gli estremi della incostituzionalità.

In linea generale l'art. 4 della Costituzione estende il principio di uguaglianza anche all'accesso agli istituti scolastici. Esplica, inoltre, importanti effetti sui regolamenti e relativi poteri disciplinari nei confronti degli allievi e degli insegnanti.

L'emendamento costituzionale introdotto il 14 giugno 1981 con l'art. 4bis Cost. ha espressamente parificato le posizioni dell'uomo e della donna sia nell'ambito dell'istruzione, sia in quello della retribuzione per eguali prestazioni di lavoro..Tale norma, introdotta in tempi recentissimi, potrebbe modificare notevolmente l'ordinamento scolastico vigente ed i programmi nel settore della pubblica istruzione. E' naturalmente ancora prematuro voler raccogliere le esperienze in merito.

i) L'ammissibilità del "numero chiuso"

Sulla base del principio di uguaglianza (nonché in considerazione anche di altri diritti fondamentali), si dovrebbe ritenere che tutti gli studenti in possesso di una determinata qualificazione abbiano uguale accesso alle università ed agli istituti di pari grado. L'eccessivo afflusso di studenti negli istituti universitari verificatosi negli ultimi anni - superiore alle effettive capacità di ricezione di questi ultimi - ha reso necessari una serie di provvedimenti atti a limitare il numero di studenti ammessi ai corsi di laurea.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale tedesca, sulla base dei principi di uguaglianza, di libera scelta dell'indirizzo professionale, del relativo corso di studi^{e/} nel combinato disposto con il principio dello Stato sociale, ognuno ha uguale diritto ad accedere agli istituti scolastici pubblici ed alle università. La Corte é, però, dell'avviso che in determinati casi di necessità possa essere ammessa l'introduzione di limitazioni del numero degli studenti (come, ad es., per la facoltà di medicina alla quale viene attualmente ammessa solo la metà dei candidati); nel qual caso la selezione sarà operata nel senso che verranno preferiti i più meritevoli. Non é stata ancora chiarita la questione se la Costituzione - statuendo i diritti fondamentali e qualificando lo Stato come Stato sociale - conferisca a quest'ultimo l'onere

di provvedere alla creazione di strutture tali da soddisfare la domanda di posti universitari e se sia, o meno, derivabile un corrispondente diritto soggettivo attribuibile al singolo.

Anche in Danimarca sussiste dal 1977 il numero chiuso in molte facoltà universitarie. Tale limitazione é stata introdotta con un'apposita legge. Spetta al Ministero della pubblica istruzione stabilire, di anno in anno, il numero degli studenti da ammettere. La selezione avviene sulla base di criteri oggettivi.

In Finlandia, come già rilevato in precedenza, vige il "numero chiuso" all'Università di Helsinki. Per gli studenti di lingua svedese é però riservato comunque - ed in deroga a tale regolamentazione - un determinato numero di posti.

In Italia si sta attualmente esaminando la questione della compatibilità costituzionale tra un eventuale provvedimento di introduzione del numero chiuso ed il diritto all'istruzione.

Sia in Jugoslavia, sia in Austria, - come si può desumere dalle relative relazioni - non si pone il problema del "numero chiuso".

In Svizzera la Suprema Corte Federale ha ritenuto ammissi-

bile l'introduzione del numero chiuso per determinate facoltà, stabilendo che nella selezione dei candidati siano adottati criteri che si attengano il più possibile al principio di uguaglianza. Secondo l'orientamento giurisprudenziale della stessa Corte é parimenti ammissibile l'istruzione della regola del numero chiuso negli istituti di formazione professionale dei funzionari dello Stato, in cui il "numero chiuso" stesso sia determinato sulla base dell'effettiva richiesta di personale. (Nella specie si trattava della partecipazione a seminari di formazione professionale per gli insegnanti). Dall'art. 4 della Costituzione Federale elvetica non é possibile derivare un diritto soggettivo attribuibile al singolo sulla base del quale, questi possa esigere dallo Stato la realizzazione di ulteriori istituti di istruzione.

3. DIRITTI DEI SINGOLI RELATIVI ALLE PRESTAZIONI EROGATE DALLO STATO

3.1 Il diritto all'istruzione

3.1.1. Per diritto all'istruzione si intende in senso stretto il diritto - costituzionalmente garantito - relativo a determinate prestazioni alle quali lo Stato adempie nel settore dell'istruzione e dell'educazione. Tali diritti possono costituire oggetto di pronuncia tanto dell'autorità giudiziaria ordinaria

quanto - in alcuni casi - della stessa Corte Costituzionale.

L'interpretazione di tale termine non é, però, unitaria; questo viene, infatti, inteso in senso meno esteso; alcune volte le norme che sanciscono il diritto all'istruzione vengono considerate come semplici norme di carattere programmatico.

Il diritto all'istruzione può, inoltre, essere inteso quale principio applicabile a tutto l'ambito dell'istruzione o, invece, solamente ad alcuni suoi settori.

L'art. 2 del protocollo aggiuntivo statuisce che a nessuno possa essere negato il diritto all'istruzione. Secondo l'interpretazione degli Organi della Convenzione si tratterebbe - nella norma in questione - solamente della affermazione di un diritto di pura garanzia, ragion per cui se da un lato non può essere negato a nessuno l'accesso alle strutture della pubblica istruzione, non sussisterebbe - dall'altro - una posizione soggettiva attiva facente capo al singolo, sulla base della quale questi possa esigere determinate prestazioni da parte dello Stato o - viceversa - obblighi quest'ultimo a realizzare le strutture richieste.

Il diritto all'istruzione - inteso, dunque, nella sua estensione più limitata - viene inoltre riferito principalmente alla

istruzione elementare e dell'obbligo, e non viene necessariamente applicato alle scuole di grado superiore, il che é particolarmente rilevante per la questione dell'ammissibilità del "numero chiuso".

La Convenzione per i Diritti dell'Uomo ha comunque riconosciuto, relativamente ad un caso sottoposto nel 1980, che lo Stato é tenuto ad assicurare agli allievi la frequenza in istituti scolastici pubblici che rispettino i principi educativi dei genitori in merito alle punizioni corporali infliggibili ai figli. E' questo un caso in cui la giurisprudenza degli organi Giurisdizionali della Convenzione ha tratto dall'art. 2 del protocollo aggiuntivo la conclusione che sussistono a carico dello Stato precisi obblighi di soddisfazione delle richieste avanzate dai cittadini.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia per i Diritti dell'Uomo, viene affermato che il protocollo aggiuntivo attribuisce al cittadino il diritto al riconoscimento ufficiale dei titoli di studio conseguiti secondo le regole, le modalità e le forme vigenti nei singoli stati. Il riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero può essere condizionato dal superamento di un relativo esame.

Nella RFT la Costituzione non sancisce espressamente un diritto all'istruzione generale che possa essere fatto direttamente valere in giudizio, né questo può essere tratto in via derivativa da altre norme della Costituzione; si é anche ipotizzato che il diritto all'istruzione possa essere sviluppato dall'art. 2, 1° comma Cost. che statuisce il principio del libero svolgimento e sviluppo della personalità dell'individuo.

Gli ordinamenti e gli statuti regionali affermano, invece, il diritto all'istruzione; in alcuni casi esplicitamente, in altri implicitamente. E', però, oggetto di discussione la portata di tali norme. Se generalmente si concorda sulla sussistenza di un diritto all'istruzione quale diritto soggettivo attribuito al singolo, sorgono poi opinioni divergenti in merito alla configurazione concreta di tale diritto. Secondo la concezione dominante, questo non viene oramai più inteso in senso limitativo quale semplice diritto ad accedere alle strutture dell'istruzione pubblica, ma - dall'altro canto -, nella elaborazione di un vero e proprio diritto soggettivo riconosciuto al cittadino, le richieste di quest'ultimo nei confronti dello Stato in materia di pubblica istruzione sono pur sempre soggette alle effettive possibilità esistenti.

Anche negli altri stati, - ad eccezione di quelli socialisti - non sussiste un diritto all'istruzione generale inteso quale "diritto sociale". In alcuni casi é, però riconosciuto al cit-

tadino il diritto di richiedere - in alcuni settori - determinate prestazioni allo Stato.

Nella Costituzione italiana il diritto all'istruzione é oggetto di espressa garanzia relativamente all'istruzione inferiore che deve essere "obbligatoria e gratuita". L'art. 34, I° comma Cost. prevede che la Scuola sia "aperta a tutti". Viene, inoltre, riconosciuto il diritto ai più capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi, anche se privi di mezzi. Lo Stato rende effettivo tale diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso. La corte Costituzionale é dell'avviso che tale norma non sia di semplice carattere programmatico, nel qual caso sarebbe, invece, affidata alla legge ordinaria la realizzazione concreta del diritto in questione.

La Corte stessa ritiene che debba essere riconosciuto al cittadino la possibilità di adire l'autorità giudiziaria qualora ritenga che le leggi disposte in materia di istruzione superiore violino il suo diritto all'istruzione. Tale diritto non é, però, riconosciuto ad ognuno - come si può ben desumere dal tenore della norma costituzionale presa in esame.

La Corte ha affermato, inoltre, in una propria sentenza che il diritto alla istruzione é, comunque, sempre limitato dal-

le effettive capacità economiche dello Stato. (Si ribadisce, dunque, la soggezione di tale diritto alle "effettive possibilità", di cui alla pronuncia della Corte tedesca).

In Danimarca l'art. 76 della Costituzione garantisce la gratuità della scuola dell'obbligo. E', comunque, controversa la questione della diretta applicabilità della norma e se da questa scaturisca, in altre parole, un "diritto all'azione" riconosciuto al cittadino.

Analoga disposizione é contenuta nella Costituzione finlandese (art. 80) relativamente alla gratuità della scuola elementare.

Anche in Irlanda lo Stato provvede a garantire l'istruzione inferiore. Lo Stato può, però, adempiere a tale obbligo anche indirettamente, fornendo ad enti o privati mezzi sufficienti per poter offrire un'istruzione inferiore gratuita. L'ordinamento irlandese attribuisce al cittadino un diritto che questi può far valere direttamente in giudizio.

Anche la Costituzione del Liechtenstein sancisce all'art. 16 la gratuità dell'istruzione elementare riconoscendo al cittadino un vero e proprio diritto soggettivo.

Nel Lussemburgo l'ordinamento giuridico prevede che lo Stato provveda, affinché ogni cittadino possa godere dell'istruzione

ne primaria ("l'instruction primaire"); in tal senso é riconosciuto ad ogni lussemburghese il diritto all'istruzione.

La Costituzione olandese afferma all'art. 208: "All'istruzione pubblica provvède il governo dello Stato". Il 4° comma dello stesso articolo dispone che lo Stato si faccia carico, affinché in ogni comune vengano istituite scuole elementari in numero sufficiente. Occorre poi ricordare la norma - già citata in precedenza - che prevede il sovvenzionamento pubblico delle scuole private, sia elementari che medie (sup. ed inf.)

Nell'ordinamento giuridico austriaco non viene statuito un diritto generale all'istruzione, né - sulla base dell'orientamento giurisprudenziale dominante - é possibile ricavarlo - in via derivativa - dall'art. 2 del protocollo aggiuntivo.

Un diritto soggettivo del cittadino a determinate prestazioni dello Stato nel settore dell'istruzione é, però, configurabile indirettamente sulla base di altri istituti.

Nella Costituzione svizzera non viene sancito il diritto all'istruzione quale norma di portata generale. L'esito di un referendum ha rigettato nel 1973 un progetto di legge mirante all'introduzione di un apposito articolo che statuisse espressamente tale diritto. La Costituzione stessa obbliga, però, i can-

toni a provvedere affinché sia assicurata un'istruzione primaria (che corrisponde all'istruzione elementare negli altri paesi) sufficiente e gratuita.

Le eventuali violazioni di tale obbligo possono essere oggetto di ricorsi amministrativi di fronte al Consiglio Federale; tali ricorsi hanno materialmente il valore di impugnazione per illegittimità costituzionale.

Nell'ambito delle Costituzioni Cantionali solamente quella dello Jura riconosce un diritto alla "formazione" (lett: "formation".) Questi non si trova, però, collocato nel capitolo dedicato ai diritti fondamentali, ragion per cui è lecito chiedersi se sia da intendere quale diritto all'istruzione in senso stretto.

Di particolare importanza è la configurazione del diritto all'istruzione in Jugoslavia, il cui ordinamento giuridico evidenzia un'impronta più sociale che individuale: tutti i cittadini hanno pari accesso alle strutture della pubblica istruzione. Per coloro che sono privi di mezzi sono previste borse di studio e la concessione di decreti a particolari condizioni. L'accesso agli istituti di istruzione universitaria è, però, limitato in considerazione di una serie di fattori quali il numero di posti disponibili presso le singole facoltà, lo sviluppo del mercato del lavoro, ecc.

3.1.2. Non si può negare che anche in questi ordinamenti, nei quali il diritto all'istruzione non é affermato espressamente dalla Costituzione, si sia determinata una situazione tale che al singolo é riconosciuta una posizione soggettiva molto vicina alla figura del diritto soggettivo; i fattori che hanno messo in moto tale processo sono soprattutto ravvisabili nello sviluppo delle strutture della pubblica istruzione (- in seguito all'emanazione di tutta una serie di provvedimento legislativi e di regolamenti -) e nella conseguente crescita della gamma di corsi di studio offerti al cittadino, nonché nelle svariate forme di sostegno economico previste per gli allievi e gli studenti privi di mezzi (quali borse di studio, assegni alle famiglie, trasporto gratuito da e per gli istituti scolastici, mense, doposcuola etc.), l'assegnazione delle quali può essere in molti casi oggetto di ricorso amministrativo ed anche di fronte all'autorità giudiziaria.

Nella relazione tedesca si sottolinea, infatti, che il principio di uguaglianza - costituzionalmente sancito - é stato reso effettivo nell'ambito dell'istruzione dalla c.d. "legge federale in materia di sviluppo della pubblica istruzione" (abbr. "Bafög"). La migliore garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti al cittadino si ha nel caso in cui la legge ordinaria ribadisca e svolga praticamente il principio sancito a livello costituzionale, assicurandosi poi al cittadino stesso la possibilità di adire - direttamente o indirettamente - l'autorità

giudiziaria, affinché questa verifichi l'aderenza della disciplina istituita dal legislatore al dettato costituzionale.

3.2. I c.d. "diritti di partecipazione" o "diritti di godimento"

Qualora l'ordinamento giuridico di un paese non preveda un espresso diritto all'istruzione (inteso quale diritto sociale) né in senso generale, né limitato a particolari aspetti o settori dell'istruzione stessa, ci si può porre la questione se sia o meno riconoscibile al cittadino il diritto di richiedere determinate prestazioni dallo Stato, - ricavandolo in via derivativa da altri diritti fondamentali di pura garanzia - o per lo meno, di godere, nel senso di "partecipare", delle prestazioni erogate dallo Stato ai cittadini.

Trattasi di una figura elaborata dalla dottrina giuridica tedesca che si colloca tra i diritti fondamentali di pura garanzia, le libertà istituzionalmente garantite ed i diritti sociali fondamentali. Il concetto dei diritti partecipativi - o "diritti di godimento" - è stato anche parzialmente accolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale Federale. Nell'elaborazione di tale figura si è partiti dalla concezione che i presupposti necessari affinché sussistano effettive condizioni di parità tra i cittadini nel godimento dei loro diritti fondamen-

tali devono essere assicurati dallo Stato mediante sussidi o altre provvidenze pubbliche; al cittadino è riconosciuto il diritto all'assegnazione di tali mezzi. (per meglio intendere la portata del problema, basti pensare alla questione connessa con il "numero chiuso"). Contro tale teoria si obietta, invece, che già sulla base del semplice principio di uguaglianza sia possibile garantire parità di condizioni tra i cittadini; qualora ciò non dovesse avvenire, spetterebbe al legislatore il compito di disporre una disciplina integrativa che elimini le sperequazioni esistenti.

In altri ordinamenti giuridici la figura dei "diritti di partecipazione" o "diritti di godimento" non ha quasi trovato accoglienza, anche se in taluni casi è possibile rilevare simili impostazioni della questione.

Nel Liechtenstein essi costituiscono, invece, un concetto riconosciuto dall'ordinamento.

Nella relazione austriaca si precisa che i diritti fondamentali nell'ambito dell'istruzione pubblica hanno sempre dato luogo - in relazione alle singole situazioni storiche - al riconoscimento di posizioni soggettive attive del cittadino, sulla base delle quali quest'ultimo potesse richiedere determinate prestazioni da parte dello Stato; così, partendo dalla libertà di istruzione, lo Stato è stato via via spinto sino a garantire ad ognuno che fosse capace ed idoneo le varie possibilità di istruzione; da qui è scaturito l'obbligo per lo Stato di istituire

determinati tipi di scuola, anche se ciò dovesse comportare l'onere di mettere a disposizione non uno, ma un certo numero di istituti. Dai diritti fondamentali é stato, dunque, spesso possibile ricavare - oltre al loro contenuto di pura garanzia - anche un "diritto di partecipazione e di godimento" alle prestazioni dello Stato.

Nella relazione irlandese si ritiene possibile che in futuro i cittadini ^{che/} dispongano di minori mezzi possano far valere di fronte all'autorità giudiziaria il diritto di accesso a tutte le varie forme di istruzione, derivandolo dal principio di uguaglianza, in quanto inteso in senso aristotelico, nel qual caso ^{si/} presuppone che lo Stato garantisca la sua effettiva realizzazione con prestazioni pubbliche.

La relazione danese specifica che in Danimarca si ricava dal principio della libertà di scuola l'obbligo dello Stato al sovvenzionamento delle scuole private, le quali - altrimenti - costituirebbero solamente un'apparenza.

VI. Effetti dei diritti fondamentali nei confronti di terzi

In linea generale i diritti fondamentali vincolano solamente l'autorità pubblica. Rappresentano, in altre parole, dei diritti attribuiti al singolo nei confronti dello Stato. Di effetti nei confronti di terzi si parla quando anche i rapporti tra privati debbono rispettare i diritti fondamentali. Dato che tutto il settore dell'istruzione è direttamente gestito o comunque controllato dallo Stato, gli effetti verso terzi dei diritti fondamentali rivestono in questo settore, importanza secondaria. Solamente la relazione olandese ritiene che tali effetti possano sussistere nell'ambito dell'istruzione: ad esempio potrebbe essere senz'altro ipotizzabile che anche le scuole private venissero soggette all'obbligo di garantire uguale trattamento dei propri allievi.

Nella pratica giuridica sono rarissimi i casi di effetti dei diritti fondamentali verso terzi nel settore dell'istruzione. Solamente la relazione olandese fa riferimento ad una controversia che verteva sulla questione se una delle parti potesse o meno obbligarsi contrattualmente - nonostante la libertà di scuola e di insegnamento costituzionalmente sancite - a non insegnare determinate materie. Nella dottrina tedesca si è elaborata la conclusione che il cittadino non può richiedere a terzi - facendo valere i diritti fondamentali a lui riconosciuti - che gli vengano messi a disposizione istituti scolastici.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dei Diritti dello Uomo ritiene che l'art. 2 del protocollo aggiuntivo sia estendibile anche all'istruzione privata. Tale conclusione si avvicina alla configurazione di determinati effetti nei confronti di terzi.

VII.. La tutela giuridica dei diritti fondamentali nell'ambito della istruzione.

L'effettiva efficacia dei diritti fondamentali può essere assicurata solamente qualora sia predisposta un'adeguata tutela giuridica. Gli strumenti che l'ordinamento giuridico mette a disposizione nel settore dell'istruzione sono quelli di carattere generale. Una loro disamina in questa sede esulerebbe dai limiti della presente trattazione. Rinviamo per eventuali approfondimenti al cap. V della relazione generale del 1978.

La tutela giuridica risulta essere più efficace qualora, accanto all'autorità giudiziaria ordinaria, il cittadino possa adire un organo di giustizia amministrativa e qualora sussista - in via diretta o indiretta - la possibilità di sottoporre questioni di legittimità costituzionale - tanto di regolamenti quanto di leggi ordinarie - ad una Corte Costituzionale. Quest'ultimo organo non è previsto nè dall'ordinamento giuridico finlandese, nè da quello Olandese; anche in Svizzera è esclusa la possibilità di far verificare all'autorità giudiziaria la compatibilità delle leggi federali con le disposizioni della Costituzione.

In alcuni casi sono previste disposizioni speciali relative agli strumenti di tutela giuridica nell'ambito della scuola. Nella RFT (tedesca), ad esempio, vi sono notevoli particolarità che caratterizzano gli strumenti di tutela del cittadino per quel che concerne lo svolgimento degli esami: le decisioni delle commissioni esaminatrici possono essere sono parzialmente oggetto di ricorso all'autorità giudiziaria e, comunque, a condizione che siano basate su criteri scientifico-pedagogico. Anche in Svizzera la Corte Suprema Federale ha ritenuto ammissibile la sottoposizione dei verdeti degli esami a revisione in sede giudiziaria.

Nel Lussemburgo, invece, conformemente a quanto disposto da un regolamento emanato dal Granducato, non sono ammessi ricorsi contro le valutazioni delle commissioni esaminatrici delle scuole medie. Il Consiglio di Stato (Conseil d'Etat) non ha, però, ritenuto di dover applicare tale norma, in quanto illegittima, senza però specificare quale fosse la sua competenza in merito alla presentazione e disamina di tali ricorsi (cfr. l'allegato 1 della relazione lussemburghese).

Rivestono notevole importanza i mezzi di impugnazione di altre decisioni adottate dall'autorità scolastica, quali, ad esempio, il rifiuto di accettazione di un allievo in un istituto scolastico, l'espulsione o la mancata promozione, e così via dicendo. In simili casi il procedimento giudiziario può, infatti,

protrarsi per un periodo di tempo troppo lungo, ragion per cui la sentenza rischia di intervenire quando oramai il provvedimento impugnato ha comunque prodotto i propri effetti o riesce in ogni caso ^{non/}difficile attuarne di dispositivo.

Tale aspetto è stato quasi preso in considerazione dalle relazioni dei vari paesi.

VIII Futuri Sviluppi

Per quel che concerne i diritti fondamentali nell'ambito dell'istruzione non ci si attendono futuri sviluppi. Eventuali innovazioni dovrebbero - com'è avvenuto finora di regola -, venire introdotte mediante il canale della legge ordinaria. Nella RFT la commissione "per la riforma del diritto Costituzionale" ha concluso i suoi lavori, che non si sono però estesi ai diritti fondamentali.

L'introduzione, a tempi brevi, di un diritto all'istruzione non viene, per il momento, presa in considerazione. L'orientamento della giurisprudenza in merito ai c.d. "diritti di partecipazione" o "diritti di godimento" non ha subito cambiamenti dallo inizio degli anni settanta. Per i prossimi anni è, invece, prevista una codificazione completa delle molteplici norme dell'ordinamento scolastico.

E' tema di discussione, attualmente, se sia o meno realizzabile migliorare l'uguaglianza effettiva, - intesa in senso di uguali possibilità - dei cittadini nell'ambito dell'istruzione.

Ricordiamo i notevoli problemi sorti ultimamente in Germania per effetto delle massiccie immigrazioni di lavoratori stranieri.

Neanche in Finlandia sono previste innovazioni nel settore dei diritti fondamentali attinenti alla pubblica istruzione. E' attualmente ancora in corso l'opera di riorganizzazione della scuola resa necessaria dopo la fusione - negli anni settanta - della scuola elementare e del ginnasio che ha dato vita alla c.d. "scuola integrale".

Per quel che concerne l'Italia, va sottolineato che con la costituzione delle Regioni, grazie al rapporto più immediato che queste hanno instaurato nei confronti del cittadino, si sono fatti sensibili passi in avanti nello sviluppo e nell'attuazione del diritto all'istruzione, settore questo, che tanto il legislatore quanto la giurisprudenza della Corte Costituzionale avevano ultimamente lasciato nell'ombra; va precisato che quest'ultima si era attenuta nelle proprie pronunce agli stessi criteri e parametri adottati in sede legislativa. Con apposita legge è stato, inoltre, liberalizzato l'accesso a tutte le facoltà universitarie, il che ha contribuito a rendere più effettivo il diritto all'istruzione.

In Jugoslavia si intende proseguire nello sviluppo dell'autonomia ed autogestione nel settore dell'istruzione, seguendo le stesse direttive finora applicate, quali - ad esempio - l'eliminazione della netta separazione tra istruzione inferiore e superiore.

In Olanda sta per essere compiuta una revisione della Costituzione che dovrebbe contenere un nuovo capitolo dedicato ai diritti fondamentali. Per quel che concerne il settore dell'istruzione non vi dovrebbero essere nuovi sviluppi a livello di diritto costituzionale. Il Parlamento ha, inoltre, finora respinto tutte le proposte di legge intese a riformulare in senso più ampio il 1. comma dell'art. 208 Cost. ed a garantire con maggior chiarezza il diritto degli istituti scolastici privati (escluse le scuole elementari) ad usufruire di un finanziamento pari a quello destinato alle scuole pubbliche. Sono attualmente allo studio nuovi regolamenti in materia di assistenza scolastica ed istruzione degli adulti.

In Austria si lavora già da molti anni all'elaborazione del nuovo catalogo dei diritti fondamentali. Non è ancora possibile fare anticipazioni sulle conclusioni di tali lavori, ma si dovrebbe ritenere che il Patto sui Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite verrà recepito nel suo contenuto dal nuovo diritto costituzionale.

In Svizzera si sono oramai quasi conclusi i lavori preliminari - che si sono protratti per diversi anni - relativi ad una revisione totale della Costituzione Federale, che si estenderà anche al settore dell'istruzione. Non si possono, però, fare ancora anticipazioni sull'esito della revisione. Va ricordato che il Consiglio Federale ha previsto l'emanazione - nell'ambito della attuale legislazione, cioè entro la fine del 1983 - di un nuo

vo "articolo in materia di istruzione".

Dato che in Svizzera il referendum popolare è previsto - a livello nazionale - solo per revisioni ed emendamenti costituzionali, non invece come strumento di presentazione di proposte di legge ordinaria, vengono introdotte spesso nella Costituzione Federale mediante tale procedimento di revisione costituzionale nuove norme che potrebbero o, anzi, dovrebbero trovare normalmente collocazione in leggi ordinarie. Così, attualmente, in tutti i cantoni sono in corso i lavori preparatori per un referendum popolare, il quale ¹⁾deciderà sull'introduzione o meno di una data d'inizio dell'anno scolastico valida su tutto il territorio nazionale. Con altro referendum popolare i cittadini si pronunceranno sull'accoglimento - o meno - nell'ordinamento Svizzero di un diritto all'istruzione.

Il referendum popolare su proposte di legge è invece ammesso a livello di singolo cantone. Così, ad esempio, questo può vertere sulla richiesta di revisione dei regolamenti scolastici. Se ne fa uso in alcuni casi per apportare miglioramenti a singoli aspetti di minore importanza.

Alcuni cantoni hanno proceduto, negli ultimi anni, alla revisione - anche totale - delle proprie costituzioni (o statuti)

1) (unica)

cantionali. Alcune revisioni totali sono attualmente in cor
so.

Pur non essendo attese innovazioni fondamentali, dovreb
be venir sancito un diritto all'istruzione inteso in senso
attivo.
