



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

AUTORE: Giuseppe Laneve\*

## L'ISTRUZIONE COME FATTORE DI IDENTITÀ COSTITUZIONALE\*\*

### THE EDUCATION SYSTEM AS KEY DIMENSION OF CONSTITUTIONAL IDENTITY

*Assume un'importanza centrale il compito dell'istruire: promuovere in ciascun soggetto la capacità di identificare il sapere, cioè di discernere l'autentico dal falso, l'inedito dal banale, e di comprenderlo nella sua straordinaria condensazione semantica. Non è inutile sottolineare che il sapere (...) rinvia al termine epi-steme che nomina quello stare (quella sta-bilità) del sapere umano, che sta su (epi) ciò che tenderebbe a travolgerlo, cioè sul divenire del mondo (...) Un sapere (...) che tenda non tanto a informare o a zavorrare la mente, quanto a mutare la direzione dell'anima, a cambiare e a dare il senso alla vita (...)*

*Preoccupata di fornire una professione, la società mette fra parentesi il "gusto del pensiero" o meglio il "il gusto del pensare", (...)*

*Tuttavia, è mia profonda convinzione che sia ancora possibile, oggi, attraverso lo studio serio e la ricerca vera, alimentare nei giovani la rilevanza dell'intelligere nel costruire il proprio percorso di vita (...) facendo guardare a quella sapienza che è conoscenza e sapore delle cose della vita.*

*Sono (ancora) per un insegnamento che consegua l'avidità insaziabile del conoscere, che alimenti il gusto di esplorare mondi ignoti, che affini il senso del discernimento nei confronti di modelli di esistenza eticamente deboli, consumistici e spudoratamente edonistici: che indichi insomma una serie di ragioni (i valori) per cui vale la pena di vivere (progettare, incontrarsi, discutere, esprimere sentimenti)...*

Cosimo Laneve, *Dall'esistere al vivere. La sfida dell'educazione*, Barletta, 2021, 166-68, 176-77

*Sommario: Premessa. - Parte I. 1. Il concetto di identità costituzionale: "a rising star" nel panorama europeo. - 2. Una scelta per perimetrare il campo di indagine: due accezioni distinte, ma non distanti, di identità costituzionale. - 2.1. Identità costituzionale come nucleo genetico della Costituzione: la coesistenza tra Costituzione e istruzione è l'esistenza della Costituzione. - 2.2. Identità costituzionale come adesione ai principi costituzionali da parte della comunità: il ruolo dell'istruzione attraverso il cosa fare a (e il come fare) scuola. - 3. Due accezioni che "viaggiano" nel tempo e sono per la persona umana. - Parte II. 1. Lo scenario pre-costituzionale: l'istruzione si statalizza e diviene instrumentum regni. - 1.1.*

---

\* Professore Associato di diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Macerata.

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

*Gli effetti della statalizzazione dell'istruzione: burocratizzazione, laicizzazione e una scuola "che educi, più che si può, e istruisca quanto basta". – 1.2. Con la Riforma Gentile, la scuola diventa luogo di "contagio emotivo" di un'ideologia dominante. – 2. La Costituzione ribalta la natura, il senso e la mission del sistema di istruzione. – 2.1. Non "tutto e subito", ma un percorso lungo e travagliato. – 2.2. Il sistema di istruzione fattore di identità costituzionale in quanto proiezione e compimento del nucleo genetico della Costituzione. – 2.2.1. L'istruzione come fattore del principio di uguaglianza e luogo di espansione della persona umana. – 2.2.2. L'istruzione come fattore di maturità dell'opinione pubblica e, quindi, del principio democratico (nella sua proiezione europea). – 2.2.3. L'istruzione come fattore del principio pluralista: – a) pluralismo delle libertà; b) pluralismo nella e della scuola; c) pluralismo istituzionale. – 2.2.4. L'istruzione come fattore dei principi di autonomia e sussidiarietà: la valorizzazione delle comunità intermedie. – 2.2.5. L'istruzione come fattore di unità e indivisibilità. – 2.2.6. L'istruzione come fattore di apertura verso l'esterno. – 2.3. Il sistema di istruzione fattore di identità costituzionale in quanto costruisce e consolida l'adesione ai principi costituzionali da parte della comunità. – 2.3.1. La scuola quale formazione sociale privilegiata (anche rispetto ai partiti politici) per la costruzione del senso di cittadinanza. – 2.3.1.1. L'insegnamento della Costituzione a scuola: memoria, unità e pluralismo (ora anche nella dimensione europea). – 2.3.1.2. La scuola, luogo in cui i principi costituzionali si vivono: il rapporto con l'alterità (altro e altri del presente e del futuro). – Parte III. 1. Cenni sulle problematiche legate all'autonomia differenziata: l'esigenza di assicurare la solidità del legame tra istruzione e nucleo forte della Costituzione. – 2. L'istruzione di fronte alla sfida epocale dell'intelligenza artificiale: l'urgenza di "una nuova costruzione dell'umano". In conclusione: il "non detto" che tiene tutto insieme, cioè il ruolo centrale degli insegnanti.*

## Premessa

È sufficiente anche una rapida lettura del titolo della relazione assegnatami per coglierne l'inedito che l'attraversa. Altre, infatti, sono state le declinazioni del concetto di *identità* tradizionalmente associate al sistema di istruzione<sup>1</sup>, in particolare quella *nazionale* e quella *culturale*<sup>2</sup>.

L'accostamento tra sistema di istruzione e identità costituzionale è invece nuovo e modifica il campo di indagine nel quale provare a svolgere un percorso di riflessione. Si potrebbe

---

<sup>1</sup> Cfr. V. Fiorelli (a cura di), *La nazione tra i banchi. Il contributo della scuola alla formazione degli italiani tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2012; R. SANI, *Sub specie educationis. Studi e ricerche su istruzione, istituzioni scolastiche e processi culturali e formativi nell'Italia contemporanea*, Macerata, 2011; A. SCOTTO DI LUZIO, *La scuola degli italiani*, Bologna, 2007; P.G. Ballini – G. Pécout (a cura di), *Scuola e nazione in Italia e in Francia nell'Ottocento. Modelli, pratiche, eredità. Nuovi percorsi di ricerca comparata*, Venezia, 2007; A. ASCENZI, *Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Milano, 2004; Id., *Metamorfosi della cittadinanza: studi e ricerche su insegnamento della storia, educazione civile e identità nazionale in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata, 2009; M.C. MORANDINI, *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Milano, 2003; A. SCHIAVONE, *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Torino, 1998. Nella giurisprudenza costituzionale, un primo, seppur indiretto, riferimento lo si ritrova nella nota pronuncia Corte cost., n. 203 del 1989, dove il Giudice costituzionale, nel ricostruire l'evoluzione legislativa dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale, dalla Legge Casati a quella in vigore dopo l'avvento della Costituzione, non mancò di rilevare "il passaggio da motivazioni proprie dell'età liberale (essere la religione affare privato e l'istruzione religiosa compito elettivamente paterno) a quelle dello Stato etico (essere la religione un connotato dell'identità nazionale da farsi maturare nella scuola di Stato)". Vedi in tema E. GIANFRANCESCO, *Il ragionevole accomodamento e l'esposizione dei simboli religiosi: potenzialità e limiti*, in *Giur. cost.*, 6/2021, 2912 ss.; L. D'ANDREA, *Laicità e "vocazione relazionale" dell'ordinamento costituzionale: verso un paradigma interculturale*, in *Quad. Intercult.*, 2022, 34 ss.

<sup>2</sup> Esplicito e diretto rispetto a questo concetto, invece, è il collegamento operato da Corte cost., sent. n. 200 del 2009, sul quale sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in *federalismi.it*, n. 24/2012.

persino avvertire una certa sensazione di leggerezza dovuta al fatto che non ci si debba affannare nella ricerca spasmodica di una prospettiva e di un taglio originali con i quali studiare il tema, visto che questi sono già insiti nel titolo, nel suo inedito appunto. Leggerezza, in verità, solo apparente, visto che occorre andare oltre e tentare di fare un passo in più, anche quando, ed è questo il caso, esso sembra piuttosto complesso.

Ciononostante, si proverà a farlo articolando il lavoro in tre parti. Una prima, introduttiva, che, in ragione di una certa polisemia che la connota, tenterà di chiarire quale significato si è scelto di attribuire all'espressione *identità costituzionale*, così perimetrando il campo di indagine. La seconda, quella centrale, nella quale l'obiettivo di riempire di senso il termine *fattore*, così cruciale nel titolo, e dunque evidenziare la connessione virtuosa tra sistema di istruzione e identità costituzionale – che, è bene anticiparlo sin d'ora, si radica nella valorizzazione della persona umana - non potrà essere raggiunto se non a seguito di un'indagine volta a evidenziare, al contrario, quanto distante e antitetico fosse l'orientamento teleologico del sistema di istruzione nell'epoca pre-costituzionale. Indagine che rivelerà, altresì, quanto parlare di istruzione comporti sempre proiettarsi sul rapporto che intercorre tra *individuo* e *potere*, se si vuole sulla forma di stato (con implicazioni peraltro anche nella forma di governo). L'ultima parte, infine, insistendo su alcune traiettorie di più stretta attualità, l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato e le sfide poste dall'intelligenza artificiale, tenterà qualche riflessione conclusiva.

## Parte I

### 1. Il concetto di identità costituzionale: “*a rising star*” nel panorama europeo

Il concetto di identità costituzionale non può ritenersi di nuovo conio. Sarebbe sufficiente, perché se ne possano cogliere i presupposti teorici che inevitabilmente ne influenzano la portata semantica, richiamare la nota tesi avanzata negli anni della Repubblica di Weimar da Carl Schmitt, per la quale il “potere di modificare la costituzione (...) significa che singole o più discipline legislative costituzionali possono essere sostituite da altre, ma solo nel presupposto che l'identità e la continuità della costituzione nella sua interezza rimangano garantite”<sup>3</sup>; oppure, in tempi più recenti, spostarsi oltreoceano e gettare uno sguardo agli studi di Gary J. Jacobsohn e Michel Rosenfeld. Come noto, nei primi sono state messe in luce le virtualità

---

<sup>3</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, ed. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 145. Ricostruisce il dibattito tedesco M. POLZIN, *Constitutional Identity, Unconstitutional Amendments and the Idea of Constituent Power: The Development of the Doctrine of Constitutional Identity in German Constitutional Law*, in *Int. Jour. Const. Law*, 2/2016, 411 ss.

della prospettiva comparata nella comprensione dell'identità costituzionale americana<sup>4</sup>, mentre nei secondi, meritevoli "to be widely influential"<sup>5</sup>, si è prestata particolare attenzione, "giocando" con gli strumenti delle teorie della psicoanalisi, a come il concetto di identità costituzionale denoti una vera e propria identità collettiva che emerge dalle norme costituzionali e dalle loro interpretazioni<sup>6</sup>.

Quel che è importante, ai fini del discorso che si intende in questa sede provare a portare avanti, è che quello di identità costituzionale è concetto tornato *in auge* – "a rising star"<sup>7</sup> - negli ultimi anni grazie al fervido dibattito sorto e animatosi all'interno della dimensione europea<sup>8</sup>, ormai quella propria del "nostro" diritto costituzionale, soprattutto una volta che le Corti supreme nazionali, in "dialogo" con la Corte di Giustizia<sup>9</sup>, hanno cominciato a interpretare la positivizzazione dell'*identity clause* che, assecondando l'intento di assicurare gli Stati membri a fronte di una sempre maggiore erosione della loro sovranità<sup>10</sup>, oggi è consacrata nell'art. 4.2 TUE<sup>11</sup>. Qui, come noto, è stato stabilito che "l'Unione rispetta l'eguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale"<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Il riferimento va soprattutto a G. J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, Cambridge (Mass.), 2010, dove l'esperienza degli Stati Uniti viene costantemente messa a confronto con quelle che l'A. chiama "the three I's", cioè India, Israele e Irlanda. Il lavoro completa, in qualche modo, lo studio intrapreso con Id., *The Supreme Court and the Decline of Constitutional Aspiration*, Totowa, N.J., 1986. Cfr., più recent., Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendments Powers*, Oxford, 2019; R. ALBERT, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford, 2019.

<sup>5</sup> Come riconosciuto, in conclusione della Sua recensione, peraltro non priva di rilievi critici, da M. TUSHNET, *How Do Constitutions Constitute Constitutional Identity?*, in *Int. Jour. Const. Law*, 3/2010, 676.

<sup>6</sup> M. ROSENFELD, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, and Community*, London-New York, 2010; si veda Id., *Constitutional Identity*, in M. Rosenfeld-A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 761-62, dove l'A. sostiene che l'identità costituzionale deve fornire le risposte a tre domande principali: a chi si rivolge la Costituzione? Che cosa deve prevedere la Costituzione? Inoltre, come può essere giustificata la Costituzione?

<sup>7</sup> A. SCHNETTGER, *Article 4(2) TEU as a Vehicle for National Constitutional Identity in the Shared European Legal System*, in C. Callies - G. van der Schyff (eds.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge, 2019, 9.

<sup>8</sup> Cfr. A. SAIZ ARNAIZ – C. ALCOBERRO LLIVINA, *Why Constitutional Identity Suddenly Matters: A Tale of Brave States, a Might Union and the Decline of Sovereignty*, in Ead. (eds.), *National Constitutional Identity and Europe Integration*, Cambridge, 2013, 9, affermano che "This codification has caused a major buzz in academia"; M. CLAES, *The Validity and Primacy of EU Law and the 'Cooperative Relationship' Between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union*, in *Maastr. Jour. Eur. & Comp. Law*, 1/2016, 151 ss.

<sup>9</sup> Per una lettura critica di questo dialogo, cfr. F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2/2019, 531 ss.

<sup>10</sup> P. FARAGUNA, *La Corte di giustizia alle prese con identità costituzionali incostituzionali*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 635.

<sup>11</sup> Secondo T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *Germ. Law Jour.*, 21, 2020, 106, constitutional or national identity "has become a legal phenomenon that is based on positive law-more particularly in Article 4.2 of the Treaty on the European Union ("Article 4.2 TEU")-and has already been applied".

<sup>12</sup> In tema, *ex multis*, v. F.M. BESSELINK, *National and Constitutional Identity Before and After Lisbon*, in *Utrecht Law Rev.*, 2010, 36 ss.; G. MARTINICO, *What Lies Behind Article 4(2) TEU?*, in A. Saiz Arnaiz – C. Alcobarro Llivina (a cura di), *op. cit.*, 93 ss.; E. ALBANESI, *Che cosa il caso Taricco ha insegnato alla Corte costituzionale. Un nuovo rinvio pregiudiziale a fronte dei controlimiti*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 425 ss.; S. GAMBINO, *Identità costituzionali e "primauté" eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 533 ss.; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 152 ss.

Proprio nella dimensione europea la nozione di identità costituzionale ha registrato diverse venature semantiche<sup>13</sup>, collocandosi anche in punti intermedi lungo la linea immaginaria che unisce due poli opposti: quello che scorge nell'identità costituzionale un concetto capace di ergersi persino a *facilitatore* del processo di integrazione europea, sfruttando le virtù più o meno "nascoste" delle "tradizioni costituzionali comuni", ove possono confluire molti tratti delle identità dei singoli stati<sup>14</sup>, come insegna a suo modo lo stesso caso Taricco<sup>15</sup>; ovvero, quello che ne sottolinea la cifra *oppositiva*, il carattere fortemente *difensivistico*<sup>16</sup>, una sorta di sostituto della antica – ma a quanto pare mai defunta – sovranità statale<sup>17</sup>, definendo i contorni di un concetto pericoloso, anche perché "*too mystical for the rule of law, too uncertain for European integration, and politically too risky in an increasingly populist Europe*"<sup>18</sup>.

Qualunque sia la prospettiva che si sceglie di sposare, sullo sfondo del concetto di identità costituzionale si viene, quasi inevitabilmente, a stagliare un quadrante di significati, interazioni e implicazioni molto complesso, le cui cromature più intense si addensano attorno a una serie di interrogativi che, lungi dal riuscire a trovare risposte univoche, aprono a ulteriori linee di riflessione<sup>19</sup>. Solo per citarne alcuni: se sia possibile riconoscere l'identità costituzionale come concetto propriamente giuridico, visto che la radice identitaria riposa su riferimenti concettuali propriamente psico-sociali e culturali<sup>20</sup>; se essa si riferisca alla identità della costituzione in sé ovvero se non coincida con quella del popolo *di* quella costituzione<sup>21</sup>; se, ancora, la sua portata si esaurisca o meno nella c.d. *eternity clause*, e quindi finisca per coincidere con

---

Per i lavori monografici, cfr. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, 2012; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del dialogo tra le Corti*, Napoli, 2018.

<sup>13</sup> R. TONIATTI, *Sovereignty Lost, Constitutional Identity Regained*, in A. Saiz Arnaiz – C. Alcobarro Livina (eds.), *op. cit.*, 53 ha osservato che "ambiguity (linked to non-transparency of the meaning) and ambivalence (related to uncertainty of the institutional outcome) seem to be voluntary preferential language options in shaping the image of further European integration". Si veda, di recente, L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 135 ss.

<sup>14</sup> Non si può non rinviare all'illuminante contributo offerto in vari studi da Beniamino Caravita. *Ex multis*, cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino, II ed., 2020.

<sup>15</sup> Per lo specifico aspetto, cfr. E. ALBANESI, *op. cit.* In tema, cfr. G. SCACCIA, *Judicial nationalism and the constitutional review of EU law. The lesson learned from the Taricco Saga*, in *Amer. Univ. Int. Law Rev.*, 35/2020, 821 ss.

<sup>16</sup> Cfr. F. FABBRINI – A. SAJÓ, *The dangers of constitutional identity*, in *Eu. Law Jour.*, 4/2019, 462.

<sup>17</sup> *Ex multis*, cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in questa *Rivista*, 3/2017.

<sup>18</sup> S. FABBRINI – A. SAJÓ, *op. cit.*, 471. Si veda, ma con una posizione meno netta e che invita a distinguere l'identità costituzionale dall'abuso dell'identità costituzionale, J. SCHOLTES, *Abusing Constitutional Identity*, in *Germ. Law Jour.*, 22, 2021, 534 ss.

<sup>19</sup> Non a caso, è in uscita il volume di R. Hirschl – Y. Roznai (eds.), *Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity*, Cambridge, 2024, che si prefigge lo scopo di offrire un contributo volto a chiarire meglio i significati sottesi al concetto di identità costituzionale. Vedi anche R. ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, 149 ss. Cfr. anche G. PITRUZZELLA, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in questa *Rivista*, 1/2023, 107 ss.

<sup>20</sup> A. SLEDZINSKA-SIMON, *Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland*, in *Int. Jour. Const. Law*, 1/2015, 124 sostiene che la traduzione giuridica dell'identità costituzionale, "its 'operationalization' in legal theory or jurisprudential practice is not evident".

<sup>21</sup> J. L. MARTÍ, *Two Different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People*, in A. Saiz Arnaiz – C. Alcobarro Livina (eds.), *op. cit.*, 17 ss.

il limite alla revisione costituzionale<sup>22</sup>; se (ed eventualmente quanto e in che termini) si differenzi da altri concetti identitari, quali ad esempio quello di identità nazionale<sup>23</sup>; *last but not least*, con un interrogativo che trova proprio nell'ambito europeo la propria dimensione elettiva, a chi spetti l'ultima parola, posto che questa sia possibile, nello stabilire cosa sia l'identità costituzionale<sup>24</sup>.

L'insita polisemia del concetto in questione trova peraltro conferma nel tentativo, operato da alcuni in dottrina, di ricostruire l'identità costituzionale attraverso una lettura in 3D, che le consentirebbe, in una sorta di parallelismo con gli studi psicologici che definiscono il sé *individuale, relazionale e collettivo*<sup>25</sup>, di assumere una dimensione *individuale*, rivolta verso l'interno, fortemente incentrata sul *distinguersi*, finendo quasi con il sovrapporsi all'identità nazionale; una *relazionale*, che emergerebbe dai singoli rapporti tra questa individualità, tra questo *constitutional self*, ed *altre*, quelle cioè di altri stati e organizzazioni internazionali; e, infine, una *collettiva*, che andrebbe a svelarsi nel momento in cui quel sé decidesse di far parte di una comunità condividendo, *in primis*, valori e obiettivi. Quest'ultima sarebbe il formante della partecipazione degli Stati membri all'Unione europea<sup>26</sup>.

A fronte di una tale complessità, e nell'ottica di operare quella scelta che, come anticipato, sia funzionale a perimetrare il campo di indagine, può essere utile appellarsi al sostantivo dell'espressione "identità costituzionale", non tanto perché questo sia meno complicato e controverso – anzi, siamo al cospetto di uno dei nodi più problematici, e costantemente *in question*<sup>27</sup>, della scienza sociale contemporanea, attorno al quale si è generata una "esplosione discorsiva"<sup>28</sup> che ha fatto dire a Francis Fukuyama che non possiamo sottrarci all'identità<sup>29</sup> - quanto perché due caratteristiche del concetto di identità, strettamente intrecciate tra loro e attorno alle quali si registra un certo consenso, possono aiutare a tracciare una direzione. La prima: l'identità, cioè il processo di costruzione del senso di sé, è un concetto *relazionale*<sup>30</sup>. Seguendo George Herbert Mead, padre del c.d. integrazionismo simbolico, "i nostri stessi Sé" esistono ed entrano in quanto tali nella nostra esperienza "solo in quanto esistono anche i Sé" degli altri, che a loro volta entrano nella nostra esperienza<sup>31</sup>. La seconda: l'identità, piuttosto che un qualcosa dato una volta per tutte, fisso, statico<sup>32</sup>, un oggetto, per usare le parole di

---

<sup>22</sup> Per chi nega l'equazione tra identità costituzionale e *eternity clause*, cfr. M. POLZIN, *Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul*, in *Germ. Law Jour.*, 7/2017, 1608.

<sup>23</sup> M. ROSENFELD, *The Identity*, cit., 12.

<sup>24</sup> A. SLEDZINSKA-SIMON, *op. cit.*, 126.

<sup>25</sup> Cfr. D. A. PRENTICE, *The Individual Self, the Relational Self, and the Collective Self: A Commentary*, in C. Sedikides – M.B. Brewer (eds.), *Individual Self, Relational Self, Collective Self*, New York, 2001, 315 ss.

<sup>26</sup> A. SLEDZINSKA-SIMON, *op. cit.*, spec. 137-140. Cfr. S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, 2012, 17. Vedi in tema L. D'ANDREA, *op. cit.*, in part. 43-45.

<sup>27</sup> Cfr. A. ELLIOT – P. DU GAY, *Identity in question*, New Delhi, 2009.

<sup>28</sup> Cfr. S. HALL – P. DU GAY, *Questions of Cultural Identity*, Thousand Oaks, 1996.

<sup>29</sup> F. FUKUYAMA, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, Torino, 2019, 177.

<sup>30</sup> Cfr. ampiamente F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Roma-Bari, 2005; Id. (a cura di), *Sull'identità*, Milano, 2021; A. OLIVERIO FERRARIS, *La costruzione dell'identità*, Torino, 2022, ripresi anche da L. D'ANDREA, *op. cit.*, 38-39.

<sup>31</sup> G. H. MEAD, *Mind, Self and Society*, Chicago, 1934; F. REMOTTI, *Contro l'identità*, cit., 63 ha detto che l'identità è fatta anche di alterità. In tema, cfr. anche A. ELLIOT, *Concepts of the Self*, Cambridge, 2007.

<sup>32</sup> Cfr. recent., pur con posizioni piuttosto radicali e non del tutto condivisibili, E. GALLI DELLA LOGGIA – L. PERLA, *Insegnare l'Italia. Una proposta per la scuola dell'obbligo*, Brescia, 2023, in part. 10-13.

Jacobshon, *incrostatato* e *incorporato* nella cultura di una società e che richiede solo di essere scoperto<sup>33</sup>, è un processo, una sostanza sempre in via di definizione, che “si fa poco a poco in base all’esperienza”<sup>34</sup>. L’essere modificabile è caratteristica insita nella natura dell’identità moderna<sup>35</sup>.

## 2. Una scelta per perimetrare il campo di indagine: due accezioni *distinte*, ma non *distanti*, di identità costituzionale

In virtù di tali premesse, si sceglie di fare riferimento a due accezioni di identità costituzionale, *distinte* ma non *distanti*, al punto che convergono in un orizzonte comune, che ci si augura possa essere ben visibile.

### 2.1. Identità costituzionale come nucleo genetico della Costituzione: la *coesistenza* tra Costituzione e istruzione è l’*esistenza* della Costituzione

La prima è quella che prova a mantenersi maggiormente fedele all’approdo cui è giunto il nostro Giudice costituzionale lungo il cammino, piuttosto peculiare, di avvicinamento al lessico identitario<sup>36</sup>. Se si eccettua, infatti, la sentenza del 2009 sul c.d. “Iodo Alfano”, nella quale la Corte ne fa uso per la prima volta, ascrivendo ad essa il “complessivo sistema” delle prerogative che deve essere regolato da norme di rango costituzionale, in quanto incidente “sull’equilibrio dei poteri”<sup>37</sup>, il concetto di identità costituzionale compare nelle motivazioni del Giudice costituzionale a partire dalla nota ordinanza n. 24 del 2017, e quindi nel pieno di quel fervido dibattito europeo di cui si è già detto in precedenza.

A ben vedere, può sostenersi che questo “nuovo” concetto abbia inglobato, finendo quasi per sostituirlo, quello di “principi supremi dell’ordinamento”<sup>38</sup>, vale a dire quella nozione che, per far fronte al grande dilemma di ogni Costituzione moderna, cioè il “non potersi conservare senza mutare e, d’altro canto, non poter mutare così profondamente e rapidamente senza negare la sua permanenza e stabilità, cioè la sua stessa identità”<sup>39</sup>, ha individuato un punto di equilibrio, sempre dinamico, tra le ragioni del *mutamento* e le ragioni della *conservazione*<sup>40</sup>. Occorre dire che i principi supremi dell’ordinamento, categoria rispetto alla quale i

---

<sup>33</sup> G. J. JACOBSON, *Rights and American Constitutional Identity*, in *Polity*, 4/2011, 411.

<sup>34</sup> F. FERRAROTTI, *L’Italia tra storia e memoria. Appartenenze e identità*, Roma, 2001, 23. L. D’ANDREA, *op. cit.*, 38-9.

<sup>35</sup> F. FUKUYAMA, *op. cit.*, 179

<sup>36</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *L’ “identità costituzionale” italiana nella Costituzione composita europea*, in *Studi Polacco-Italiani di Torun* XVII, Torun, 2021, 263.

<sup>37</sup> Così Corte cost., sent. n. 262 del 2009, p. 7.3.2.2 del Cons. dir. Sulla decisione, anche per la bibliografia richiamata, sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022, in part. 313 ss.

<sup>38</sup> In questo senso, cfr. G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 271.

<sup>39</sup> F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2013, 711.

<sup>40</sup> P. FARAGUNA, *Ai confini*, cit., 27.

margini di incertezza sono in qualche modo naturali, anche laddove, come dimostra l'esperienza tedesca, il diritto positivo abbia provato a precisare con un certo dettaglio i limiti alla revisione costituzionale<sup>41</sup>, a loro volta, si sono affermati, nella nostra esperienza repubblicana, per una sorta di accorpamento, avendo infatti messo (e tenuto) insieme due percorsi differenti della giurisprudenza costituzionale: il primo, quello dei *limiti alla revisione costituzionale*<sup>42</sup>, la cui traccia si è sviluppata in qualche modo *intramoenia*; il secondo, quello dei *controlimiti*, costruiti per arginare il processo di espansione del diritto UE che, al contrario, ha visto la propria traiettoria dipanarsi lungo i confini esterni del nostro ordinamento. Una confluenza palesatasi con enfasi nella sentenza n. 238 del 2014<sup>43</sup>.

Non v'è dubbio alcuno, e la Corte lo ha recentemente ribadito<sup>44</sup>, che elemento caratterizzante la nostra identità costituzionale sia il novero dei diritti inalienabili della persona umana. Sarebbe tuttavia fuorviante, nonché riduttivo, ritenere che l'identità costituzionale si esaurisca nella mera elencazione dei diritti e non considerare l'assetto complessivo dei principi fondanti, al *servizio* della piena effettività dei primi<sup>45</sup>, e dunque del pieno sviluppo della persona umana, che insieme a quelli, decodifica il codice genetico, delinea il nucleo essenziale e irriducibile, il paradigma di senso della Costituzione<sup>46</sup>. In altri termini, ciò che definisce "i contenuti indefettibili della comunità politica inerenti alla struttura dell'ordinamento, senza i quali la Costituzione non sarebbe più quella che è, ma verrebbe modificata irrimediabilmente nella sua più profonda identità"<sup>47</sup>.

In definitiva, l'identità costituzionale deve intendersi come "*what makes of that constitution that constitution*"<sup>48</sup>.

Di quell'assetto, il sistema di istruzione non è semplicemente una delle tante derivazioni, è un *di più*. Esso non solo è costruito e pensato sull'onda di quei principi, manifestandosi come proiezione plastica degli stessi, ma con una *vis* probabilmente non riscontrabile in altri settori, è funzionale alla tenuta, alla solidità, in ultimo, all'esistenza stessa di quell'assetto, svelando così una compenetrazione vitale tra (nucleo duro della) Costituzione e istruzione, un vero e proprio *mutuo soccorso*, come detto in altra sede<sup>49</sup>.

---

<sup>41</sup> Il riferimento è all'art. 79.3 del GG. Su veda sul punto P. FARAGUNA, *ult. cit.*, 53.

<sup>42</sup> *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

<sup>43</sup> P. FARAGUNA, *ult. cit.*, 29.

<sup>44</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 111 del 2023. Vedi anche sentt. nn. 238 del 2014, 323 del 1989, 18 del 1982 e ord. n. 117 del 2019.

<sup>45</sup> Cfr. A. RUGGERI, *L'identità costituzionale alla prova: i principi fondamentali fra revisioni costituzionali polisemiche e interpretazioni-applicazioni «ragionevoli»*, in *Ars Interp.*, 1996, 113 ss.

<sup>46</sup> Al pari di quanto avviene per la persona, per cui l'identità è il suo tratto qualificante, quello che consente di riconoscerne l'unicità e irripetibilità, così recent. Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, 11/2022, 760-2.

<sup>47</sup> F. GALLO, *op. cit.*, 713. Fa riferimento alla forma repubblicana A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili, ad vocem*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 18.

<sup>48</sup> J. L. MARTÍ, *op. cit.*, 22.

<sup>49</sup> G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in Id. (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, 27. Vedi anche F. FRACCHIA, "Costituzione scolastica": bilancio e letture prospettive, in *Dir. cost.*, 3/2021, 47 ss. Sempre irrinunciabile è il rinvio alle note parole scritte sul punto da P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola dem.*, 2/1950, 1 ss.



Insomma, parafrasando Jean-Luc Nancy, la *coesistenza* (tra Costituzione e istruzione) è, semplicemente, l'*esistenza* (della Costituzione)<sup>50</sup>.

## 2.2. Identità costituzionale come adesione ai principi costituzionali da parte della comunità: il ruolo dell'istruzione attraverso il *cosa fare a* (e il *come fare*) scuola

Venendo alla seconda accezione di identità costituzionale, questa ha un più intenso carattere soggettivo. Guarda cioè al *se* e *quanto* i principi costituzionali siano "interiorizzati" dai membri della comunità<sup>51</sup>. Una sorta di proiezione soggettiva/collettiva della Costituzione all'interno del tessuto sociale. È un'accezione, questa, la cui pregnanza riposa in quanto detto con molta efficacia da Augusto Barbera, e cioè che "l'identità e la forza di una costituzione sono date dall'adesione ai principi e ai valori che essa esprime e attorno ai quali si rinnova nella continuità"<sup>52</sup>. Questo implica un allargamento delle basi materiali della Costituzione che interessi anche le forze sociali e culturali<sup>53</sup>. Non a caso, lo stesso Autore ha suggerito di andare oltre la costituzione materiale di Mortati schiacciata sulle sole forze politiche<sup>54</sup>. Esiste, dunque, una dimensione *cultural* della costituzione, quale suo "ambientamento culturale"<sup>55</sup>, sulla quale è necessario insistere, lavorare, a maggior ragione se si ritiene che essa possa essere meno esposta alle intemperie che ciclicamente minano la forza e la solidità della dimensione *legal* e di quella *politica*<sup>56</sup>.

Nella costruzione e nel consolidamento di tale dimensione, l'istruzione gioca un ruolo fondamentale e insostituibile, soprattutto se la si osserva non tanto e solo nel suo aspetto strutturale, valevole soprattutto riguardo alla prima accezione, quanto in quello sostanziale, se si vuole contenutistico. Il *cosa fare a*, ciò che si insegna, e il *come fare* scuola, ovvero le esperienze di vita comunitaria che si possono costruire, se adeguatamente elaborati e orientati, sono capaci di restituire le grandi virtù di un *luogo* dove la Costituzione *vive*<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> J-L. NANCY, *La creazione del mondo o la mondializzazione*, trad. it., Torino, 2003, 115.

<sup>51</sup> Così V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2004, 50.

<sup>52</sup> Così A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2010, 314. Interessante è la prospettiva americana che ha ricostruito l'apporto dei "fondatori civici" della Costituzione degli Stati Uniti, coloro cioè che hanno riplasmato l'appartenenza e trasformato gli impegni fondamentali della comunità politica americana, cfr. E. BEAUMONT, *The Civic Constitution. Civic Visions and Struggles in the Path toward Constitutional Democracy*, New York, 2014.

<sup>53</sup> Vedi recent. M. Ruotolo – M. Caredda (a cura di), *La Costituzione aperta a tutti*, Milano, 2023.

<sup>54</sup> A. BARBERA, *ult. cit.*, 326, che ritiene la nota teoria di Mortati, circoscritta alle sole forze politiche, ben contestualizzata in un periodo storico in cui erano queste i principali riferimenti rappresentativi di una comunità politica.

<sup>55</sup> P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, 55.

<sup>56</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2014, 295 ss.

<sup>57</sup> Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *federalismi.it*, 13/2014. Vedi anche i diversi contributi in G. Matucci - F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.

### 3. Due accezioni che “viaggiano” nel tempo e sono *per* la persona umana

Si è detto in precedenza che le due accezioni di “identità costituzionale” scelte, pur non essendo del tutto sovrapponibili tra loro, convergono verso uno stesso orizzonte, agevolato da alcuni tratti comuni, in particolare due, che ora qui si vogliono rapidamente richiamare.

In primo luogo, entrambe fanno luce su un concetto in continuo movimento, che “viaggia” nel tempo, provando a tenere unito con un filo rosso il *presente*, il *passato* e il *futuro*<sup>58</sup>. Se fosse necessario un esempio di questa propensione, farebbe decisamente la sua parte la novella costituzionale del 2022 che, allargando il novero dei principi fondamentali per ricomprendervi la tutela ambientale, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, anche nell’interesse delle future generazioni, ha costituzionalizzato la comunità di destino che lega la vita umana e naturale di oggi e di domani<sup>59</sup>, arricchendo di senso la stessa identità costituzionale<sup>60</sup>.

D’altronde, Antonio Ruggeri ha detto che se si riuscisse a ingrandire la struttura dell’identità costituzionale come si fa con i microscopi, essa svelerebbe il fatto di essere “attraversata da un moto incessante”<sup>61</sup>, che è poi il moto stesso della Costituzione<sup>62</sup>. L’identità costituzionale, pertanto, è “per un verso immota”, per un altro “in continuo divenire”<sup>63</sup>. Qualcosa di paragonabile, prendendo in prestito la similitudine operata da Monica Polzin, più a un “*intangible restless soul of a nation*” che a un “*imagined stable heart*”<sup>64</sup>.

In secondo luogo, le due accezioni muovono da (e ruotano attorno a) il presupposto di fondo della Costituzione, ovvero l’essere *per* la persona umana.

A ben guardare, entrambi i tratti che si sono richiamati sono al tempo stesso caratterizzanti il sistema di istruzione, e fortificano così la relazione di quest’ultimo con l’identità costituzionale. Anche il sistema di istruzione, infatti, *opera* nel tempo, formando le giovani generazioni nel *presente*, ma con l’intento di progettare il loro *futuro* – un sistema che, al pari della Costituzione, è *future-oriented*<sup>65</sup>-, che, a sua volta, per essere solido e credibile deve radicarsi saldamente nel *passato*. Così come anche il sistema di istruzione si *occupa* della persona umana, prendendosene cura, investendo sulla sua formazione, da intendersi (anch’essa) come una continua *ricerca*, un inarrestabile *divenire*, un andirivieni tra *micro* e *macro*, tra *dentro* e *fuori*, tra *memoria* e *futuro*<sup>66</sup>. Un prendersi cura che trova, se si vuole, una conferma nel

---

<sup>58</sup> M. LUCIANI, *Itinerari costituzionali della memoria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2023, 629 ss., in part. 648.

<sup>59</sup> M. CERUTI - F. BELLUSCI, *Umanizzare la modernità. Un modo nuovo di pensare il futuro*, Milano, 2023, 33.

<sup>60</sup> A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Le Ist. del Fed.*, 4/2022, 783 ss.

<sup>61</sup> A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione, identità costituzionale e salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022, 23-24.

<sup>62</sup> È proprio delle Costituzioni rigide, peraltro, lo slancio verso l’“eternità ordinamentale”, che significa rifiutare un approccio statico per abbracciare invece una prospettiva dinamica attraverso la quale “raccolgere la sfida della storia e del cambiamento”. Così le costituzioni, stabilendo principi e regole “allora per ora”, pur manifestando “una naturale inerzia, sono comunque destinate al moto”, così M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in questa *Rivista*, 1/2013, 1.

<sup>63</sup> A. RUGGERI, *ult. cit.*, 24.

<sup>64</sup> M. POLZIN, *Constitutional Identity*, cit., 1615.

<sup>65</sup> A. D’ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Jour.*, *Special Issue*, 2/2019, in part. 654.

<sup>66</sup> Non posso non rinviare, tra i tanti Suoi scritti, almeno a C. LANEVE, *Lingua e persona*, Brescia, 1987; Id., *Parole per educare*, Brescia, 1994.

fatto che il riconoscimento del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psico-fisico dell'attività sportiva, operato dalla legge cost. n. 1 del 2023, sia stato inserito proprio nell'art. 33 Cost.<sup>67</sup>.

Il prendersi cura della persona offre un ulteriore motivo di riflessione, che si colloca persino a monte delle altre che seguiranno giacché, a ben vedere, l'orientamento teleologico del sistema di istruzione verso la persona umana si è potuto realizzare solo con l'avvento della Costituzione repubblicana, ben diversa e antitetica essendo la tensione finalistica che lo caratterizzava nelle epoche precedenti e sulla quale ci si soffermerà nei prossimi paragrafi. Ci si accorgerà ben presto che parlare del sistema di istruzione come *fattore* di identità costituzionale "finisce" inevitabilmente per confluire sulla relazione – tradizionale del diritto costituzionale – tra *individuo* e *potere* ed essa, in qualche modo, accompagnerà, e già lo sta facendo, se si vuole sotto traccia, questo lavoro.

## Parte II

### 1. Lo scenario pre-costituzionale: l'istruzione si statalizza e diviene *instrumentum regni*

Dal periodo pre-unitario alla Riforma Gentile, l'istruzione ha rappresentato il fattore di costruzione di un'identità *nazionale* da intendersi però per lo più come identità *statale*, nel senso che alla prima veniva richiesto di edificare un senso di appartenenza, un vero e proprio compattamento del corpo politico<sup>68</sup> che fossero funzionali al rafforzamento dell'*idea*, della *struttura*, degli *apparati* e delle *finalità* statali<sup>69</sup>.

"Chi dipende da me deve insegnare quello che voglio io"<sup>70</sup>. Questa affermazione, attribuita a Federico II di Prussia<sup>71</sup>, fornisce un'emblematica chiave di lettura del perché l'istruzione divenne, a partire da un certo momento in poi – siamo nel pieno del fermento che porta alla creazione dello Stato moderno – settore di diretto interesse da parte dello Stato. La *ratio* di un tale intervento, fino ad allora non ritenuto necessario e quindi recessivo rispetto *in primis* a quello della Chiesa cattolica e poi delle comunità locali<sup>72</sup>, va ricercata principalmente nella volontà e nella esigenza di disporre di un proprio strumento per garantire la formazione dei cittadini secondo gli orientamenti e gli interessi dell'autorità<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> In tema, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2022, 152 ss.; C. SAGONE, *La costituzionalizzazione dell'attività sportiva: alla ricerca di nuovi traguardi (di tutela)*, in *Dirittiregionali.it.*, 2/2023, 380 ss.

<sup>68</sup> F. G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, 2021, 12.

<sup>69</sup> Cfr. P. PRODI, *Homo Europaeus*, Bologna, 2015, in part. 59-60.

<sup>70</sup> Vedi F. VIRGILI, *Istruzione pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da V.E. Orlando, VIII, Milano, 1908, 606.

<sup>71</sup> Cfr. G. ROSSI, *La scuola di Stato*, Roma, 1974, 10 ss.

<sup>72</sup> Vedi G. MONTI, *La libertà della scuola. Principi, storia, legislazione comparata*, Milano, 1928, 124 ss.

<sup>73</sup> La parola strumento non è casuale se si pensa a quanto detto da Napoleone e cioè che lo scopo principale nell'organizzare un corpo di insegnanti era "d'avoir un moyen de diriger les opinions politiques et morale", così H. TAINE, *Les origines de la France contemporaine. Le nouveau régime*, II, Paris, 1902, 301; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, V, III, Paris, 1928. Cfr. G. GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, 1998, 13.

Insomma, l'istruzione assumeva la forma e la sostanza dell'*instrumentum regni*<sup>74</sup>.

La nostra esperienza di formazione dello Stato unitario non fu indenne da questo percorso. Come ha scritto Giuseppe Monti, l'autorità, pur non derivando il suo potere dalla volontà popolare, cercava "di impedire il moltiplicarsi di teorie politiche, sociali e religiose che dividevano gli animi e indebolivano la compagine nazionale, di dare ai cittadini un'educazione nazionale unica e uniforme per tutti, di formare menti e coscienze secondo il suo pensare e il suo volere, di creare una nuova generazione devotamente fedele alla sua monarchia e militarmente obbediente ai suoi ordini"<sup>75</sup>.

Attraverso la scuola, lo Stato persegue una prima forma di integrazione nazionale, cioè di "unificazione della popolazione (...) non però in omaggio all'idea di nazione, ma in vista degli interessi unitari della monarchia stessa"<sup>76</sup>. Non è casuale l'accostamento, nell'ambito del processo di costruzione di una *coscienza nazionale* e patriottica unitaria, tra la scuola e l'esercito, istituzioni non solo entrambe capaci di raggiungere vasti strati della popolazione - da un lato iniziava una prima scolarizzazione di massa, dall'altro la leva era obbligatoria - ma anche in qualche modo accomunate nel progetto formativo del cittadino: a scuola il fanciullo imparava a fare il proprio dovere e a rispettare la disciplina imposta dal maestro, come poi, da soldato, avrebbe obbedito al comando degli ufficiali<sup>77</sup>.

La poderosa legge Casati del 1859, raccogliendo e sintetizzando le fondamentali istanze delle leggi precedenti, la Boncompagni del 1848, la Cibrario del 1853 e la Lanza del 1857, ha rappresentato l'emblema dello sforzo organizzativo profuso dal regno piemontese nell'istruzione, soprattutto per quel che concerne la gestione e il controllo del sistema<sup>78</sup>, nonché punto di riferimento per la classe liberale chiamata a guidare il nuovo regno<sup>79</sup>. Piuttosto chiara fu la cifra identificativa della legge, rintracciabile nella volontà di tenere insieme due esigenze avvertite come impellenti all'epoca: per un verso, quella di assicurare una minima alfabetizzazione per tutti<sup>80</sup>; per un altro, occuparsi della formazione solo delle *elites*<sup>81</sup>, assecondando la costruzione di quella cittadinanza "esclusiva" tipica dello stato liberale<sup>82</sup>. L'albero

---

<sup>74</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 43. In tema, cfr. E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, III, Cagliari, 1970, 190; A. MARONGIU, *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano, 1974. Secondo A. SCOTTO DI LUZIO, *Gli insegnanti degli italiani. Formazione e reclutamento dei docenti dagli stati preunitari al Regno d'Italia*, in V. Fiorelli (a cura di), *cit.*, 94, "lo scontro che oppone Stato e Chiesa (...) assicura allo Stato l'annessione di un nuovo spazio, insieme fisico e mentale, che va al di là del dominio tradizionale della guerra e della produzione di ricchezza. Un nuovo campo (...) sul quale lo stato si gioca il proprio destino (...): il consenso degli uomini".

<sup>75</sup> G. MONTI, *op. cit.*, 355.

<sup>76</sup> A. SCOTTO DI LUZIO, *ult. cit.*, 97-8.

<sup>77</sup> Cfr. G. OLIVA, *Soldati e ufficiali. L'esercito italiano dal Risorgimento ad oggi*, Padova, 1980. Vedi anche G. BERTAGNA, *Le due gambe del pluralismo: autonomia e libertà di scelta educativa*, in M. Campione - E. Contu (a cura di), *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*, Bologna, 2020, 60.

<sup>78</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1975, 243 ss.

<sup>79</sup> Cfr. G. CANESTRI - G. RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Torino, 1976; G. Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990; L. Pazzaglia - R. Sani (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla legge Casati al Centro-Sinistra*, Brescia, 2001.

<sup>80</sup> Cfr. in tema G. CHIOSSO, *Alfabeti d'Italia. La lotta contro l'ignoranza nell'Italia unita*, Torino, 2011; G. VIGO, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in S. Soldani - G. Turi (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. I. La nascita dello stato italiano*, Bologna, 1993, 37 ss.

<sup>81</sup> V. ROGHI, *La lettera sovversiva. Da don Milani a De Mauro, il potere delle parole*, Roma-Bari, 2017, 8.

<sup>82</sup> A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 273.

maestro della scuola era il ginnasio-liceo, con un netto *favor* per coloro che si avviavano alle carriere letterarie, mentre l'intervento legislativo apparve quasi "sprezzante" nei confronti dell'istruzione tecnico-scientifica. Non sorprende che l'istruzione c.d. popolare venisse "abbandonata" ai Comuni senza curarsi troppo delle condizioni materiali di questi ultimi, in linea con quei principi, ancora di matrice liberale, che invitavano a non occuparsi dell'edilizia e della retribuzione degli insegnanti. I risultati insoddisfacenti, e in alcuni casi imbarazzanti<sup>83</sup>, vieppiù quando la stessa legge fu allargata alle regioni centrali e meridionali dell'Italia unita, non tardarono a evidenziarsi, come dimostra la prima inchiesta ministeriale sulla scuola del 1864<sup>84</sup>. Come ha ben sottolineato Annamaria Poggi, l'obbligo elementare, pur previsto dalla legge Casati, "rimase una parola"<sup>85</sup>.

La verità è che ci si scontrava continuamente, ma i tempi non erano ancora maturi per avvedersene, con la grande questione sociale, quella che portò Pasquale Villari, proprio colui che aveva riconosciuto nell'analfabetismo "un nemico più potente dell'Austria"<sup>86</sup>, ad ammettere, solo qualche anno più tardi, che la stessa alfabetizzazione si sarebbe rivelata sostanzialmente inutile se non accompagnata da interventi di natura economico-sociali: se date l'istruzione a colui al quale manca l'aria e il pane, risponderà più o meno così: "lasciatemi alla mia ignoranza, poiché mi lasciate la mia miseria"<sup>87</sup>.

### **1.1. Gli effetti della statalizzazione dell'istruzione: burocratizzazione, laicizzazione e una scuola "che educi, più che si può, e istruisca quanto basta"**

Alcune non indifferenti conseguenze si produssero a seguito dell'attrazione dell'istruzione nell'alveo delle competenze dello Stato, che diventa, così, "maestro di scuola"<sup>88</sup>.

Intanto, l'istruzione rientra a pieno titolo nell'alveo dell'allora costituenda amministrazione statale che, come ricorda Guido Melis, nel nostro Paese, a differenza di quanto avvenuto in altre esperienze europee, è stato un processo non del tutto coevo alla nascita delle istituzioni, bensì ritardato di qualche decennio e favorito dalle richieste di *più* Stato indotte dal fenomeno dell'industrializzazione<sup>89</sup>.

Questo significa principalmente due cose: da un lato, che lo stesso sistema di istruzione replicava, ad esso conformandosi, quei tratti tipici della struttura amministrativa dello Stato, e dunque la rigidità, l'uniformità organizzativa, lo sviluppo verticistico e la dipendenza

---

<sup>83</sup> Le condizioni al limite delle scuole elementari comunali vengono evidenziate da D. BERTONI JOVINE, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma, 1975, 177-8.

<sup>84</sup> A. ASCENZI – R. SANI, *op. cit.*, 38.

<sup>85</sup> A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, 45.

<sup>86</sup> P. VILLARI, *Di chi è la colpa? O sia la pace e la guerra* (1860), poi in A. Cosci (a cura di), *Saggi di storia, di critica e di politica per Pasquale Villari*, Firenze, 1868, 421.

<sup>87</sup> Id., *La scuola e la questione sociale*, in *Nuova Antologia*, novembre 1872.

<sup>88</sup> A. NAMIAS, *Trattato di legislazione scolastica comparata*, Torino, 1908, 9 ss.

<sup>89</sup> G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani: ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, 2014, 30 ss.

gerarchica nelle articolazioni interne<sup>90</sup>; dall'altro, che la scelta di "abbrancarsi allo Stato", per usare le parole di Francesco De Sanctis, aprì la strada nei successivi cinquant'anni a una straripante produzione normativa, fatta anche da centinaia di circolari ministeriali. In una di queste, in materia di libri di testo, si legge che "l'opera del nostro risorgimento non sarà compiuta ed assicurata appieno nell'avvenire fino a che non avremo provveduto a preparare largamente allo Stato buoni e utili cittadini, ed a tramutare le nostre plebi in popolo per mezzo di quella parte della pubblica istruzione, che è il fondamento d'ogni coltura e il principale sostegno degli ordini politici e civili di una libera Nazione"<sup>91</sup>.

Non è di poco momento, e siamo alla seconda conseguenza, ricordare come questa "improvvisa" e poderosa occupazione da parte dello Stato di un terreno fino ad allora privo di un particolare *appeal* allargò il fronte del conflitto tra lo stesso e la Chiesa, estendendolo proprio al campo della scuola. Da lì in poi, il tema della libertà scolastica e in particolare della libertà di insegnamento, infatti, divenne oggetto di dibattiti, contrasti, e punti di vista molto lontani tra loro che hanno attraversato due secoli, e che a tutt'oggi non possono ritenersi del tutto sopiti<sup>92</sup>.

La marcata laicizzazione della scuola, agevolata anche dallo scoppio della questione romana nel 1870, condusse anche ad approdi di rilievo per il sistema di istruzione. Come notato da Pietro Scoppola, rivendicando a favore di organismi diversi dallo Stato il diritto ad una più libera espressione, anche nel campo dell'istruzione, i cattolici contribuirono obiettivamente ad uno sviluppo democratico dello Stato italiano, e posero una premessa fondamentale per un rapporto nuovo fra lo Stato e la società civile<sup>93</sup>.

Il fenomeno della laicizzazione della scuola rispondeva all'idea di fare della scuola, in particolare di quella elementare e popolare, lo strumento di una formazione che si disancorasse dalla dimensione religiosa per sposare, al contrario, quella etica fondata sui valori immanenti dello spirito nazionale<sup>94</sup>.

Interessante, a tal proposito, è la figura di Cesare Correnti il quale, una volta al Ministero, tra le varie iniziative intraprese a tal fine, presentò anche il progetto di legge che prevedeva la sostanziale esclusione della religione dagli insegnamenti da impartire nella scuola elementare obbligatoria<sup>95</sup>. Progetto che poi confluì in qualche modo nella legge Coppino del luglio del 1877.

Una volta compiuta l'Unità, e siamo a un ulteriore effetto della statalizzazione dell'istruzione, si rende sempre più manifesta un'ambivalenza di fondo che la stessa classe liberale

---

<sup>90</sup> G. ROSSI, *op. cit.*, 11-12. In tema, *ex multis*, M. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 15 ss.; H. HECKEL, *Schulrecht und Schulpolitik*, Ulm, 1967; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale*, cit., 5.

<sup>91</sup> Circolare 28 luglio 1865, Spiegazioni alla Legge comunale e Provinciale-Apertura di scuole per l'istruzione popolare- Nomina di Maestri e Maestre – Scelta dei libri di testo.

<sup>92</sup> N. RAPONI, *Legislazione, politica scolastica e scuola privata cattolica nell'Italia liberale. Il ruolo del Consiglio di Stato*, in L. Pazzaglia (a cura di), *Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento*, Brescia, 2014, 341. In tema, cfr. sempre G. DALLA TORRE, *Sulla libertà della scuola in Italia*, in *Arch. giur. Fil. Ser.*, 1-2/1975, 91 ss.

<sup>93</sup> P. SCOPPOLA, *Aspetti del dibattito sulla politica scolastica*, in Id., *Coscienza religiosa e democrazia nell'Italia contemporanea*, Bologna, 1966, 103-105.

<sup>94</sup> G. CHIOSSO, *Nazionalità ed educazione degli italiani nel secondo Ottocento*, in *Ped. e Vita*, 4/1986-87, 421 ss.

<sup>95</sup> A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e nella scuola*, Padova, 1975, 192-3.

faceva fatica a tenere nascosta attorno al ruolo della scuola. Da un lato, come visto, di quest'ultima si era colta l'importanza strategica al fine di consolidare la recente unificazione e, pertanto, non poteva farsene a meno; dall'altro, si inizia a temere la carica eversiva della scuola stessa. In particolare, ciò che si guardava con sospetto e profonda preoccupazione era la prospettiva aspirazionale che la frequenza della scuola era capace di schiudere, alimentando un orizzonte di mobilità sociale per i c.d. "spostati", coloro cioè che, una volta ricevuti e incamerati una serie di strumenti culturali, avrebbero potuto, grazie a (e forti di) questi, cercare di "spostarsi" in altri ambienti sociali<sup>96</sup>. Non devono quindi sorprendere, perché sono plasticamente proiettive dell'idea di fondo che animava lo Stato nello spendersi per l'istruzione, le parole del noto "motto Baccelli": "una scuola che alfabetizzi, ma non troppo, che educi, più che si può, e che istruisca quanto basta"<sup>97</sup>. Parole che fanno venire alla mente l'ammonimento lanciato da Harold J. Laski per il quale "tutti i regimi costruiti sulla disuguaglianza traggono la loro forza dall'ignoranza delle moltitudini, e siffatti regimi cercano tutti di impartire un sistema di educazione che sia meno di ogni altro in grado di danneggiarne le fondamenta"<sup>98</sup>.

## 1.2. Con la Riforma Gentile, la scuola diventa luogo di "contagio emotivo" di un'ideologia dominante

Alcune tappe raggiunte dal sistema dell'istruzione nel corso di quella che autorevoli storici dell'educazione hanno individuato come una stagione nodale dell'esperienza scolastica italiana postunitaria<sup>99</sup>, ovvero l'età giolittiana<sup>100</sup>, vivificata dall'apporto culturale di intellettuali del calibro di Benedetto Croce<sup>101</sup>, sono indubbiamente meritevoli di grande attenzione: si pensi, ad esempio, al significativo associazionismo professionale su scala nazionale degli insegnanti – è di quegli anni la nascita della FNISM - e all'avocazione allo Stato delle scuole elementari operata dalla legge Daneo-Credaro.

Ciononostante, non è facile sfuggire – soprattutto nell'economia di un lavoro che non si pone nella prospettiva della storia dell'educazione - alla tentazione di identificare il sistema di istruzione italiano del primo Novecento con la Riforma Gentile e con il Ventennio<sup>102</sup>. Periodo

---

<sup>96</sup> G. GENOVESI, *Cento anni di storia dell'educazione in Italia. Linee di tendenza e problemi*, in B. Vertecchi (a cura di), *Il secolo della scuola. L'educazione nel Novecento*, Firenze, 1995, 146.

<sup>97</sup> *Ibidem*. Vedi anche G. CANESTRI, *Centovent'anni di storia della scuola. 1861/1983*, Torino, 1983.

<sup>98</sup> H.J. LASKI, *Democrazia in crisi*, ed. a cura di A. Schiavi, Bari, 1935, 62. Vedi recent. P. BURKE, *L'ignoranza. Una storia globale*, Milano, 2023, in part. 197 ss.

<sup>99</sup> *Ex multis*, cfr. R. SANI, *Sub specie*, cit., 380-2; G. CHIOSSO, *L'educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Bologna, 2019.

<sup>100</sup> A. POGGI, *Per un «diverso» Stato*, cit., 48, lamenta la scarsa attenzione che gli studi giuridici hanno rivolto a un momento così importante.

<sup>101</sup> G. TURI, *Lo Stato educatore. Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari, 17. Sulle traiettorie che portarono il filosofo napoletano al Ministero nel 1920, cfr. G. TOGNON, *Benedetto Croce alla Minerva. La politica scolastica italiana tra Caporetto e la marcia su Roma*, Brescia, 1990. Vedi di recente, F. FABBRI, *L'alba del Novecento. Alle radici della nostra cultura*, Roma-Bari, 2022, in part. 68 ss.

<sup>102</sup> Lo stesso R. SANI, *ult. cit.*, 382 critica la posizione – espressa in lavori più recenti – da A. SCOTTO DI LUZIO, *La scuola*, cit., che avrebbe individuato proprio nella Riforma Gentile l' "assoluto" e la pietra di paragone per valutare limiti e carenze della fase precedente nonché addirittura di quella successiva.

di cui non è pensabile ricostruire in questa sede l'enorme complessità<sup>103</sup>, ma rispetto al quale può dirsi che quei processi di intensa statizzazione dell'istruzione, già instradati dall'epoca unitaria, hanno, com'è piuttosto agevole immaginare, raggiunto il loro apice<sup>104</sup>.

La cromatura elitaria dell'istruzione, già ben identificabile nella seconda metà dell'Ottocento, con la Riforma del 1923 raggiunge le sue tonalità più forti, ereditandole dalla stessa formazione culturale del filosofo siciliano, il quale, come noto, ha ritenuto la vera scuola, quella che appunto serve alla sola classe dirigente del Paese<sup>105</sup>, il ginnasio-liceo, relegando tutti gli altri tipi di scuola a "canali di scolmatura per non intasare il corso principale del fiume"<sup>106</sup>.

Uno dei terreni prediletti per impossessarsi dell'istruzione fu certamente quello dei libri di testo.

La politica introdotta dalle diverse Commissioni centrali nominate a livello ministeriale per esaminare quello che allora rappresentava il principale materiale didattico fu particolarmente significativa in tale direzione e diverse di loro operarono con grande determinazione, all'interno di un disegno intriso di motivi ideologici, organico e privo di soluzioni di continuità, nell'orientare tanto la produzione quanto la fruizione dei libri, imponendo una nuova tipologia di testi che rispecchiasse gli indirizzi pedagogici dell'ideale di scuola elementare alla base della Riforma<sup>107</sup>. Interessante è osservare come – è il caso della Commissione Vidari<sup>108</sup>– il criterio di discriminazione per l'approvazione o meno di un libro fosse la dominanza del "sentimento della patria" e l'adeguato spazio riconosciuto alle vicende del Risorgimento nazionale e all'ultima Guerra di redenzione<sup>109</sup>. L'esclusione dei libri era decretata laddove in essi veniva a mancare "quel sentimento vivo di amore dell'Italia e quel fervido culto delle sue glorie che bisogna avere cura di imprimere"<sup>110</sup>, tanto più negli animi dei fanciulli delle scuole elementari dal momento che, spesso interrompendo gli studi al termine di queste, "portano per tutta la vita le impronte inalterate dei primi insegnamenti"<sup>111</sup>.

Ancor più determinato nel processo di identificazione tra idealità nazionale e ideologia fascista fu il piglio della Commissione Romano<sup>112</sup>, insediatasi nel 1927, la quale ritenne che il libro per la scuola elementare, oltre ad essere profondamente educativo, dovesse "instillare" quello spirito fascista – e dunque la passione per tutto ciò che fosse eroico, per le virtù tipicamente virili, nonché il rispetto per l'autorità e per le gerarchie - che doveva concorrere "alla

---

<sup>103</sup> Cfr. G. Morbidelli (a cura di), *La cultura negli anni '30*, Firenze, 2014.

<sup>104</sup> A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 56.

<sup>105</sup> G. GENTILE, *Studi vichiani*, Messina, 1915, 335.

<sup>106</sup> G. GENOVESI, *Storia della scuola*, cit., 126.

<sup>107</sup> In tema, cfr. A. ASCENZI, *Metamorfosi*, cit., in part. 230 ss. G. LOMBARDO RADICE, *La riforma della scuola elementare. Vita nuova della scuola del popolo*, Palermo, 1925.

<sup>108</sup> Nominata con D.M. 15 gennaio 1925.

<sup>109</sup> Relazione Commissione Vidari in *Ministero della Pubblica Istruzione, Bollettino Ufficiale*, 23 febbraio 1926, parte I, n. 8, 620.

<sup>110</sup> Così Relazione Commissione Giuliano, *ivi*, 21 dicembre 1926, parte I, n. 51, 3210-1.

<sup>111</sup> *Ivi*.

<sup>112</sup> A. ASCENZI, *ult. cit.*, 233.



formazione effettiva di quel metodo di vita e di quell'uomo nuovo, che la Patria si attende soprattutto dalla rinnovata scuola"<sup>113</sup>.

Occorre ricordare che tra il 1924 e il 1928 il giuramento di fedeltà al Re, allo Statuto e alle leggi fu esteso agli insegnanti elementari e di scuola media. Ai primi, in particolare, si chiese di educare gli alunni al culto della Patria e all'ossequio verso le istituzioni dello Stato.

Si stava fertilizzando il terreno per l'adozione del testo unico per le scuole elementari, progetto presentato dal Ministro Giuseppe Belluzzo al Consiglio dei ministri il 1 novembre 1928. Nel discorso di insediamento della Commissione che doveva preparare il testo unico, Mussolini ebbe cura di precisare che il libro "deve educare gli adolescenti alla nuova atmosfera creata dal fascismo e plasmare loro una coscienza consapevole dei doveri del cittadino fascista"<sup>114</sup>. Prende sempre più forma quel progetto ideologico costruito sulla netta identificazione tra individuo e Stato<sup>115</sup> e che necessita di una scuola protesa a formare giovani fedeli al regime e servitori della patria. Non a caso, Dina Bertoni Jovine ha parlato di una scuola ormai "disarmata" dinanzi al fascismo<sup>116</sup>.

La conquista del terreno culturale era anche tattica, giacché soprattutto dopo la messa fuori legge dei movimenti e dei partiti non fascisti, il settore della cultura era l'unico nel quale si potevano annidare critiche o dissonanze rispetto alla ideologia del regime<sup>117</sup>.

La Carta Bottai del 1938 diventò il documento della piena maturità fascista<sup>118</sup>, con il Ministro che affermò a chiare lettere l'obiettivo di trasformare la scuola in scuola del popolo fascista e dello Stato fascista: del popolo che potesse frequentarla, dello Stato, che potesse servirsene per i suoi quadri e per i suoi fini.

Attraverso il culto dei riti, che occupa la scuola e la connota quale luogo di virilità<sup>119</sup>, come dimostra il già rievocato accostamento con l'esercito e la dimensione militare<sup>120</sup>, il fascismo ha trasformato la scuola, come detto da Giovanni Genovesi, da palestra per le intelligenze a luogo di contagio emotivo di un'ideologia dominante<sup>121</sup>.

---

<sup>113</sup> Relazione Romano, Ministero della Pubblica Istruzione, Bollettino Ufficiale, 4 ottobre 1927, parte I, n. 40, 3333-3372.

Non a caso il R.D. 18 marzo 1928, n. 780, recante "Disposizioni relative ai libri di testo per le scuole elementari" stabilì all'articolo 1, che questi dovessero rispondere "alle esigenze storiche, politiche, giuridiche ed economiche affermatesi dal 28 ottobre 1922 in poi".

<sup>114</sup> D. BERTONI JOVINE, *op. cit.*, 311.

<sup>115</sup> "Il regime si viene pacificamente guadagnando gli animi nelle scuole, nelle università (...)", così G. GENTILE, *Il fascismo e gli intellettuali*, in ID., *Politica e cultura*, I, a cura di H.A. Cavallera, Firenze, 1990, 425. Discorso tenuto poco prima del giuramento dei professori universitari.

<sup>116</sup> D. BERTONI JOVINE, *op. cit.*, 347.

<sup>117</sup> G. TURI, *op. cit.*, 63.

<sup>118</sup> G. GENOVESI, *ult. cit.*, 150. Vedi anche J. CHARNITZKY, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, Firenze, 1996.

<sup>119</sup> G. TURI, *op. cit.*, 69.

<sup>120</sup> M. MORETTI, *La scuola di carta. Fra regolamenti, orari, programmi*, in V. Fiorelli (a cura di), *op. cit.*, 117.

<sup>121</sup> G. GENOVESI, *ult. cit.*, 127.

## 2. La Costituzione ribalta la natura, il senso e la *mission* del sistema di istruzione

Il fascio di luce irradiato dal grande progetto costituente si staglia in tutta la sua brillantezza nella seconda metà di un decennio, quello degli anni Quaranta, le cui oscurità promanavano da una crisi che, come scritto da Carlo Dionisotti, non era solo della società, ma “del linguaggio nella sua interezza”<sup>122</sup>. Il noto saggio di Giuseppe Capograssi, *Il diritto dopo la catastrofe*<sup>123</sup>, racconta in modo eloquente un passaggio epocale, un nuovo tornante della storia, quello in cui non solo il diritto (e i diritti) recupera(no) un ruolo dopo un tempo dominato dalla loro negazione (la catastrofe), ma questa operazione di recupero, questa ridiscesa in campo assume un paradigma nuovo, il valore della persona umana nelle sue plurime dimensioni e potenzialità<sup>124</sup>. Il diritto che si proietta, e tutto proietta, su una nuova direttrice, illuminata dal bagliore antropocentrico, trova proprio nella Costituzione la sua più potente espressione<sup>125</sup>.

Grazie a questa cambiano radicalmente la *natura*, il *senso* e la *mission* del sistema di istruzione. Esso, infatti, si allinea alla nuova grammatica costituzionale edificata attorno alla *persona umana* che riscrive, ed è qui che si consuma la più profonda rottura con il passato<sup>126</sup>, il verso direzionale, la tensione finalistica, e quindi l'impostazione di fondo, del rapporto tra Stato e individuo<sup>127</sup>.

Muovendo appunto dall'essere umano quale vero *Zweck an sich*<sup>128</sup>, che esprime nella sua unicità la propria dignità, la Costituzione punta l'obiettivo sul pieno sviluppo della persona

---

<sup>122</sup> C. DIONISOTTI, *Il filologo e l'erudito*, in M. Picchi (a cura di), *Don Giuseppe De Luca. Ricordi e testimonianze*, Roma, 1998, 146, che così prosegue: un linguaggio “superficialmente contaminato da una grossa retorica nazionalistica (...) e più profondamente contaminato da un generale disinteresse, disperato e supremo, degli uomini e delle cose, degli oggetti altri da noi, del gran cerchio d'ombra intorno a noi, di tutto quello che non fosse il poco lume oscillante sul peculio dei nostri individuali pensieri, gusti e capricci”.

<sup>123</sup> G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe* (1950), ora in Id., *Opere*, V, Milano, 1959, 151 ss.

<sup>124</sup> Cfr. E. MOUNIER, *Rivoluzione personalistica e comunitaria*, Milano, 1955, 91, secondo il quale la *vocazione*, quale tensione diretta verso l'alto, l'*incarnazione*, quale tensione che sale dal basso e si incarna in un corpo, e la *comunione*, che invece è diretta verso il largo, sono le tre dimensioni della persona che si esprimono in un equilibrio tra lunghezza, larghezza e profondità. Vedi anche A. RIGOBELLO, *Introduzione al personalismo*, Roma, 1975.

<sup>125</sup> Vedi G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, 12/2014. Impossibile richiamare la letteratura sul fondamento antropocentrico della Costituzione italiana. *Ex multis*, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit.; A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni extra-ordinamentali*, Bari, 1999. Tra i più recenti, cfr. E. LAMARQUE, *The Italian Constitution: a personalist Constitution*, in *Ital. Jour. of Publ. Law*, 2/2022, 398 ss.

<sup>126</sup> *Ex multis*, A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansive*, in *Consulta Online*, 11/2022, 580 ss.

<sup>127</sup> Il riferimento qui non può non andare a G. LA PIRA, *I principi relativi ai rapporti civili*, in *Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, II, Relazioni e proposte*, Roma, 1948, 14 ss. Chiarissima sul punto anche A. POGGI, *Per un «diverso»*, cit., 167 ss.

<sup>128</sup> I. KANT, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (1791), Frankfurt und Leipzig, ed. 1978.

umana<sup>129</sup>, *de l'homme situé*<sup>130</sup>, e sulla effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale<sup>131</sup>. Operazione illusoria senza la torsione, manovrata da una Costituzione ora animata dalla speranza di *trasformare* la società<sup>132</sup>, e dunque *performativa*<sup>133</sup>, dell'intero complesso dei pubblici poteri in direzione della riconciliazione, e dunque della sintesi, tra *libertà* ed *eguaglianza*, entrambe costitutive della democrazia<sup>134</sup>. Operazione che svela la nuova identità dello Stato costituzionale del Secondo Novecento, quella dello Stato sociale<sup>135</sup>. Come scritto da Beniamino Caravita, "l'espansione dell'idea di eguaglianza ha profondamente trasformato la fonte della legittimazione dell'esercizio del potere"<sup>136</sup>.

Poggiandosi sulle c.d. libertà scolastiche - libertà *nella* scuola, *della* scuola e *di scelta*<sup>137</sup>, a loro volta alimentate dal flusso linfatico, e come tale vivificante, dello Stato costituzionale democratico, ovvero la libertà (per il pluralismo) delle idee, dei saperi e del sapere, e dunque della cultura tutta<sup>138</sup> - e sul ruolo unitario assegnato dall'art. 33, comma 2, Cost. alle norme generali, sulle quali si tornerà più avanti, il sistema di istruzione costituisce *proiezione plastica del*, dimensione che *porta a compimento il* (e, dunque, *presupposto per la tenuta del*) sistema di principi che definisce l'ossatura e il nucleo forte della Costituzione.

Si tratta di principi che, da un lato, assecondando quel bisogno primigenio di tutti i sistemi politico-sociali, ovvero darsi una (propria) identità, non potevano che essere *sostanziali*, quindi di contenuto, giacché solo questi "esibiscono la massima capacità di assorbimento delle ispirazioni ideali dei diversi soggetti del patto sociale", candidandosi così a una posizione centrale nel disegno costituzionale<sup>139</sup>. Dall'altro, essendo chiamati a sovvertire l'ordine precedente, rivelano, come evidenziato da Antonio Ruggeri, un *doppio volto*: "luminoso, per la parte

---

<sup>129</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 121, per il quale l'espressione "pieno sviluppo", oltre al godimento di tutti i diritti di libertà previsti in Costituzione, "travalica il campo del giuridicamente definibile, per attestarsi nel campo delle scelte personali, psicologiche, religiose, politiche, delle scelte circa la propria vita e il rapporto con quella degli altri"; e, accostata a "persona umana", individua una clausola "attraverso cui la Costituzione richiama, rimette in circolo, e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana, di ogni singola esperienza umana".

<sup>130</sup> Ampiamente sul punto G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. Cortese - C. Caruso - S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, 97 ss.

<sup>131</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 374.

<sup>132</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 131-136.

<sup>133</sup> A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato»*, cit., 275.

<sup>134</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, 106. Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 6.

<sup>135</sup> A. POGGI, *Per un «diverso»*, cit., 179; A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. Dir. Sicur. Soc.*, 4/2020, 713.

<sup>136</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza*, cit., 75.

<sup>137</sup> Tra i più recenti, cfr. F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, in *Dir. cost.*, 3/2021, 11 ss. Vale sempre il rinvio agli studi classici di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1959, 271 ss.; V. ZANGARA, *I diritti di libertà nella scuola*, Napoli, 1959; U. POTOTOSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 361 ss.

<sup>138</sup> G. GRASSO, *L'Università e la ricerca scientifica*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 551 ss.; A. MORELLI, *Notazioni su mondo universitario e libertà di ricerca e di insegnamento a partire da "Stoner" di John Williams*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019. Vedi B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *federalismi.it*, 25/2021.

<sup>139</sup> Così M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. Franceschini - S. Guerrieri - G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1995, 84.

in cui descrivono *in positivo* i tratti più genuinamente caratterizzanti del nuovo ordine costituzionale, e oscuro, per la parte in cui lasciano intendere *in negativo* ciò che non si vuole più del passato<sup>140</sup>.

In altre parole, ci si riferisce a quei principi che “marcano la identità dell’ordinamento costituzionale e racchiudono le informazioni genetiche attorno a cui si modella l’ordine costituzionale”<sup>141</sup>, e che così facendo generano unità e identità. Un’identità costituzionale che, come detto da Massimo Luciani, più “mediata (e meditata)”<sup>142</sup> dell’identità nazionale, ha consentito proprio a quest’ultima – pur faticosamente – di ricostruirsi<sup>143</sup>.

## 2.1 Non “tutto e subito”, ma un percorso lungo e travagliato

Questa capacità proiettiva dei principi fondanti della Costituzione da parte del sistema di istruzione non si è realizzata nell’immediato, ma ha avuto anch’essa bisogno di tempo, via via perfezionandosi e compiendosi - seppur non ancora del tutto - all’esito di un percorso travagliato, ricco di inciampi, di cadute, anche di fallimenti, ma nel corso del quale ben visibili sono stati anche i tornanti di svolta positivi<sup>144</sup>.

Intanto, come si è provato già a dire, il cambiamento non era sui dettagli, sull’intensità dei colori, ma implicava una riscrittura del sistema: un cambiamento di tale portata difficilmente avviene in tempi rapidi, vuoi perché le forme giuridiche sono sovente refrattarie alla trasformazione, vuoi per i retaggi culturali delle menti, quasi sempre formatesi nel contesto precedente, che devono portare sulle proprie spalle tale cambiamento<sup>145</sup>.

È peraltro noto come le convulse vicende degli anni tra il 1943 e il 1945 abbiano decisamente complicato tempi e modi della defascistizzazione<sup>146</sup> che, proprio nel settore dell’istruzione, ha seguito una traiettoria non sempre lineare, lungo la quale accanto ad evidenti cesure - si pensi ad esempio agli slanci verso una scuola improntata agli ideali democratici alimentati dalle teorie dell’attivismo provenienti dalla Commissione alleata presieduta dal pedagogista deweyano Carlton Washburne<sup>147</sup> - non sono mancati tratti, appunto, di continuità anche nei contenuti<sup>148</sup>. Sintomatico in tale senso, tra gli altri, è il processo di epurazione del personale scolastico che, in alcuni casi, ha fatto registrare episodi piuttosto singolari, come testimonia la

---

<sup>140</sup> A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell’ordinamento*, cit., 583.

<sup>141</sup> A. BARBERA, *op. cit.*, 268. Si veda ancora J.L. MARTÍ, *op. cit.*, 24 il quale chiarisce che il concetto di identità costituzionale non può riferirsi solo a quanto previsto dai testi.

<sup>142</sup> M. LUCIANI, *ult. cit.*, 84.

<sup>143</sup> *Ibidem*, 85.

<sup>144</sup> In tema, si rinvia a A. POGGI, *L’istruzione come fattore di partecipazione*, in questa *Rivista*, 1/2024.

<sup>145</sup> M. LUCIANI, *Itinerari costituzionali*, cit., 650.

<sup>146</sup> Cfr. M. D’AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, in M. D’Amico - A. De Francesco - C. Siccardi (a cura di), *L’Italia ai tempi del Ventennio fascista. A ottant’anni dalle leggi antibraiche: tra storia e diritto*, Milano, 2019, 219 ss.

<sup>147</sup> Cfr. C.W. WASHBURNE, *La riorganizzazione dell’istruzione in Italia*, in *Scuola e città*, 1970, 273 ss. In tema, cfr. S.F. WHITE, *America and Reconstruction of Italian Education 1943-1962*, New York-London, 1991; T. TOMASI, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica*, Roma, 1976, in part. 14 ss.; D. BERTONI JOVINE, *op. cit.*, 398 ss.

<sup>148</sup> M. GALFRÈ, *Tutti a scuola. L’istruzione italiana del Novecento*, Roma, 2017, 128. Vedi anche A. ASCENZI, *Metamorfosi*, cit., 309 ss.

vicenda di Piero Bargellini, uomo di fiducia di Bottai - al punto che nella seconda metà degli anni Trenta bruciò le tappe, passando da maestro elementare a ispettore centrale e autore del libro di Stato per la quarta elementare - che viene in un primo momento epurato dalla Commissione ministeriale istituita dal ministro De Ruggiero, in quanto riconosciuto colpevole di apologia di fascismo, e poco dopo reintegrato dalla Sezione speciale del Consiglio di Stato<sup>149</sup>.

In secondo luogo, non va sottaciuto il fatto che la scuola, negli anni della Ricostruzione, non riuscisse a liberarsi dalla stretta della contesa politica, nella quale un ruolo tutt'altro che secondario fu giocato dalla Chiesa cattolica, al cui sostegno, riecheggiando quanto detto da Alcide De Gasperi, la costituenda Repubblica non poté rinunciare<sup>150</sup>, al pari degli alleati di oltreoceano, che infatti la identificavano come il più robusto baluardo contro il comunismo<sup>151</sup>. Non sorprende quindi che vi sia chi, nel riferirsi ai primi anni dopo il 1945, abbia coniato l'espressione "Repubblica grigia"<sup>152</sup>, ovvero frutto del contributo "cromatico" del bianco della DC e del "nero" dell'abito talare del clero.

Nonostante le buone intenzioni, la scuola immaginata dal testo costituzionale ha stentato e non poco a prendere forma, conservando l'impostazione rigidamente elitaria ereditata dal passato. Non a caso, Gianni Rodari nel 1947, parlando dei testi di lettura e di storia, disse che pur avendo la Repubblica più di un anno di vita, "sembra che ai nostri scolaretti sia proibito saperlo"<sup>153</sup>.

Allo stesso modo, la prima inchiesta sulla scuola voluta dal ministro Gonnella, pur registrando le tante mancanze del sistema, non rinunciò a caricarsi di speranza, perché, si legge, "il problema della scuola è il problema di tutti, poiché dal rinnovamento della scuola viene il rinnovamento di tutti"<sup>154</sup>.

All'alba degli anni che poi segneranno il *boom* economico, su fronti diversi si rivivifica l'esigenza di un cambio di passo concreto nel settore, che condurrà a quel "qualcosa di molto simile a un miracolo"<sup>155</sup> rappresentato dall'approvazione della legge n. 1959 del 1962 sulla scuola media unica che, prevedendo una scuola media in tutti i comuni sopra i 3.000 abitanti, ha segnato una cesura del Novecento scolastico, apportando una correzione sostanziale al modello gentiliano, selettivo e gerarchico<sup>156</sup>.

Il Piano decennale della scuola, firmato nel 1958, anno definito "di confine" dallo storico Guido Crainz<sup>157</sup>, imprime, nonostante la bocciatura e la sostituzione con una sintesi triennale,

---

<sup>149</sup> M. GALFRÈ, *op. cit.*, 134-39.

<sup>150</sup> Cfr. P.G. Zunino (a cura di), *Scritti politici di A. De Gasperi*, Roma, 1979, 313.

<sup>151</sup> T. TOMASI, *op. cit.*, 15.

<sup>152</sup> F. DE GIORGI, *La Repubblica grigia. Cattolici, cittadinanza, educazione alla democrazia*, Brescia, 2016, 627-8.

<sup>153</sup> G. RODARI, *Ragazzi nuovi e libri vecchi*, in "L'Unità", ed. milanese, 30 ottobre 1947.

<sup>154</sup> Inchiesta Gonnella, 32. Cfr. In tema, G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'Inchiesta Gonnella*, in *Ped. e Vita*, 3/1983-84, 295 ss.

<sup>155</sup> S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. L'economia, la politica, la cultura, la società del dopoguerra agli anni '90*, Venezia, 1997, 432.

<sup>156</sup> M. GALFRÈ, *op. cit.*, 203.

<sup>157</sup> G. CRAINZ, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni cinquanta e sessanta*, Roma, 2005, 57.

un'accelerazione in favore dell'idea di una *programmazione* sulla scuola<sup>158</sup>. Sono gli anni della straordinaria esperienza di Barbiana, amata al pari di quanto avversata<sup>159</sup>, e della pubblicazione della nota *Lettera dei ragazzi* di don Milani che ha rappresentato, forse ben oltre le intenzioni dei suoi stessi estensori, non solo un atto di denuncia nei confronti di una scuola (ancora) inadeguata e forse ingiusta, assurgendo quasi a simbolo della contestazione e del desiderio di rinnovamento, quanto soprattutto l'espressione di un modo radicalmente diverso di guardare al sapere, all'istruzione e allo stesso processo formativo scolastico. Su quell'appennino toscano, *tutto* era costruito attorno al valore inalienabile della persona umana, di *ogni* persona, valore dal quale anche la scuola e la sua straordinaria funzione di crescita umana e di promozione civile e sociale dovevano trarre la loro specifica legittimazione e la loro più autentica prospettiva semantica<sup>160</sup>.

## **2.2. Il sistema di istruzione fattore di identità costituzionale in quanto proiezione e compimento del nucleo genetico della Costituzione**

È il momento di provare a sviluppare il discorso, anticipato in precedenza, volto a dimostrare quanto e come il sistema di istruzione costituisca *proiezione* e *compimento* del sistema di principi che definisce l'ossatura e il nucleo forte della Costituzione, ponendosi così come *presupposto* per la tenuta dello stesso.

### **2.2.1. L'istruzione come fattore di *uguaglianza* e luogo di espansione della persona umana**

Assecondando la vocazione *trasformativa* tipica del costituzionalismo del secondo Novecento, radiosamente espressa nell'art. 3, comma 2, Cost., il sistema di istruzione delineato in sede costituente, all'interno di una cornice di senso unitaria, quella della *vis* emancipatrice della persona umana, estraibile solo combinando gli artt. 1, 2, 3, 9, 33 e 34 Cost., è funzionale al disvelamento del senso più autentico del vivere (individuale e sociale), ovvero quello che si fonda sulla potenza della cultura, radicandosi così sulla continuità educativa del percorso formativo<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> M. GALFRÉ, *op. cit.*, 186. Vedi in tema D. GABUSI, *La svolta democratica nell'istruzione italiana. Luigi Gui e la politica scolastica del centro-sinistra*, Brescia, 2010.

<sup>159</sup> R. Sani - D. Simeone (a cura di), *Don Lorenzo Milani e la Scuola della Parola. Analisi storica e prospettive pedagogiche*, Macerata, 2011; V. ROGHI, *La lettera*, cit.; A. SCOTTO DI LUZIO, *L'equivoco don Milani*, Torino, 2023.

<sup>160</sup> R. SANI - D. SIMEONE, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *cit.*, 8.

<sup>161</sup> Da una prospettiva pedagogica, cfr. B. VERTECCHI, *Riflessioni sul Novecento*, in Id. (a cura di), *Il secolo della scuola*, cit., 1, secondo il quale "se il Novecento è stato il secolo della scuola, il primo secolo del terzo millennio sarà quello della formazione per tutta la vita".

Un tale percorso spalanca le sue porte con l'icastica affermazione per cui "la scuola è aperta a tutti"<sup>162</sup>, che significa *per ciascuno* e senza ostacoli o distinzioni di sorta, mostrando da subito un tratto rivoluzionario rispetto al passato<sup>163</sup>, per poi snodarsi lungo due traiettorie, quelle dell'istruzione inferiore e superiore, rispetto alle quali solo per la prima vale la logica universalistica, operando per la seconda una scelta di fondo intrisa di una certa dose di premialità verso chi attesta la propensione al raggiungimento dei gradi più alti degli studi<sup>164</sup>.

La venatura aristocratica, apparsa invero sin dai primi anni della storia repubblicana<sup>165</sup>, può essere stemperata proprio cogliendo la reale portata della disposizione costituzionale ex art. 34, comma 3. Quest'ultima, infatti, vivendo del binomio costituito, da un lato, dai requisiti di capacità e merito, che peraltro vanno calibrati rispetto alle specifiche situazioni soggettive di ciascuno, come puntualizzato con effetti straordinari dal nostro Giudice costituzionale nella storica decisione n. 215 del 1987<sup>166</sup>, e dall'altro dal bisogno economico, non vuole assicurare la gratuità della prosecuzione degli studi, bensì evitare, da qui l'intervento della Repubblica, che siano le sole condizioni economiche ad impedire il raggiungimento dei gradi più alti degli studi a chi si dimostri capace e meritevole<sup>167</sup>. Fermo restando che il merito non può essere letto come eccellenza nel profitto, giacché si finirebbe col pretendere da chi è privo di mezzi il raggiungimento di livelli performativi superiori a quelli richiesti per coloro che non soffrono problemi di natura economica, e dunque con il creare un'ulteriore diseguaglianza<sup>168</sup>, dando così ragione alle letture critiche offerte da Micheal J. Sandel<sup>169</sup>, la direzione di senso tracciata dal testo costituzionale e resa pienamente viva dalla giurisprudenza della Corte<sup>170</sup>, è quella che intende farsi carico di coloro che, pur privi di mezzi, dimostrino di investire le *altre* risorse nel percorso formativo (superiore), optando decisamente per una progettazione della propria vita *attraverso lo studio*<sup>171</sup>.

---

<sup>162</sup> M. BENVENUTI, "La scuola è aperta a tutti?". *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. spec. 4/2018, 111. Cfr. anche C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 11 ss.

<sup>163</sup> Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari - G. Matucci - M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, 2019, 97 ss.

<sup>164</sup> A. POGGI, *Per un «diverso»*, cit., 117. Si veda sempre G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, 40.

<sup>165</sup> In tema, cfr. M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020; F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 57 ss. Vedi anche S. PRISCO, *Merito e Costituzione. In ricordo di Beniamino Caravita*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, in corso di pubblicazione.

<sup>166</sup> Corte cost., sent. n. 215 del 1987, p. 6 del Cons. dir. In tema, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Napoli, 2020; F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2020, 100 ss. Da una prospettiva pedagogica cfr., *ex multis*, L. D'Alonzo (a cura di), *Ognuno è speciale. Strategia per la didattica differenziata*, Milano, 2019.

<sup>167</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973.

<sup>168</sup> Da ultimo, sul punto, ampiamente F. MIDIRI – P. PROVENZANO, *Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2021, 189.

<sup>169</sup> M.J. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e perdenti*, Milano, 2021.

<sup>170</sup> Corte cost., sentt. nn. 274 del 1993, 359 del 1995, 278 del 1998.

<sup>171</sup> Vedi C.d.S., sent. n. 1566 del 2023.

Il sistema di istruzione, preordinato allo sviluppo del sapere, dello spirito critico, del desiderio di scoprire, insostituibili per decifrare, interpretare *il*, e dunque vivere *nel* mondo, diviene perciò veicolo di *trasformazione* delle condizioni culturali, e quindi sociali e materiali, di vita a tutto tondo insomma, della persona, in vista anche di quella “promozione sociale” dell’uomo da intendersi quale “concreta possibilità” di approssimarsi alla classe dirigente, pur partendo da una posizione socialmente ad essa estranea<sup>172</sup>.

Si ripropongono gli “spostati”, che divengono però, qui e ora, oggetto di una semantizzazione virtuosa, in quanto vettori di un’aspirazione che, mutuando quella del cane randagio del romanzo di Saul Bellow, che nella gelida notte di Bucarest latrava per protestare contro le limitazioni della condizione canina – “per amor del cielo, aprite l’universo un po’ di più”<sup>173</sup> -, è qui tutta *umana*, squadernando una prospettiva di salvezza che è, a ben vedere, propria dello Stato sociale costituzionale, cioè di quella forma di Stato che risponde alla vocazione fondativa di un nuovo progetto di società<sup>174</sup>. La democrazia dello Stato costituzionale del secondo Dopoguerra, come scritto di recente, non consisteva nel prendere le persone come erano, bensì “nell’incoraggiarne lo sviluppo in nuove direzioni”<sup>175</sup>. Un tale progetto non può accontentarsi della pur imprescindibile uguaglianza delle opportunità, ma deve spingere affinché il pubblico potere assuma l’impegno e la fatica per *andare oltre*, verso quell’uguaglianza che diventa “il modo di essere delle libertà”<sup>176</sup>. Accompagnando, così, il percorso di ciascuno - l’eguaglianza, ha detto Antonio D’Aloia, è un *percorso*, un progetto, uno “schema aperto, in continua ridefinizione”<sup>177</sup> – verso *l’alto*, quest’ultimo divenendo il piano di riferimento del pieno sviluppo della personalità di ciascuno<sup>178</sup>. Occorre, per dirlo con Susanna Tamaro, “alzare lo sguardo”<sup>179</sup>.

In base a queste premesse, il sistema di istruzione svela la sua essenza, quella di luogo di *espansione* della persona umana, dove si prende coscienza di un incremento di potenza del proprio essere<sup>180</sup>, dove si plasma un soggetto *agente* in senso autentico<sup>181</sup>, capace cioè di “mettere a terra” il percorso esistenziale che, in autonomia, decide di intraprendere.

---

<sup>172</sup> Q. CAMERLENGO, *Costituzione*, cit., 318, osserva come la democrazia imponga che l’accesso alle *elites* sia garantito a tutti, favorendo la circolazione delle opportunità di affermazione sociale.

<sup>173</sup> S. BELLOW, *Il dicembre del professor Corde*, trad. it., Milano, 1982, ripreso da M. AMIS, *La storia da dentro*, Torino, 2023, 120.

<sup>174</sup> A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato»*, cit. 715.

<sup>175</sup> M. CONWAY, *L’età della democrazia. L’Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, 2023, 120.

<sup>176</sup> P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 80.

<sup>177</sup> A. D’ALOIA, *Eguaglianza: principi e adattamenti di un principio “sconfinato”*, in questa *Rivista*, 4/2021, 85.

<sup>178</sup> Q. CAMERLENGO, *Diritto all’istruzione superiore e merito*, in G. Matucci - F. Rigano (a cura di), *op. cit.*, 352 ss.

<sup>179</sup> S. TAMARO, *Alzare lo sguardo. Il diritto di crescere, il dovere di educare*, Milano, 2019.

<sup>180</sup> C. LANEVE, *Dall’esistere al vivere. La sfida dell’educazione*, Barletta, 2021, 84.

<sup>181</sup> A. POGGI, *Per un «diverso»*, cit., 194. Si vedano anche le riflessioni di T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari-Roma, 2021, in part. 54-6.



## 2.2.2. L'istruzione come fattore di maturità dell'opinione pubblica e, quindi, del principio democratico (nella sua proiezione europea)

Conoscenza, sapere e pensiero critico sono altresì gli ingredienti - tuttora - insostituibili per la piena ed effettiva realizzazione del principio democratico unitamente a quello della sovranità popolare<sup>182</sup>, quali emergono in prima battuta dalla lettura, ancora una volta sistematica e unitaria, degli artt. 1, 2, 3 e 9 della Costituzione, per poi dipanarsi nei tanti luoghi in cui la stessa trama costituzionale offre al cittadino l'opzione di una *scelta*, l'opportunità della *partecipazione*, la prospettiva dell'impegno per la *comunità*.

Se già agli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso, l'insegnamento di Enrico Spagna Musso - per cui la partecipazione dei cittadini oltre che su un piano quantitativo va garantita su quello qualitativo, e cioè nutrirsi della libertà e della maturità, onde consentire a ciascuno di "realizzare una scelta libera e cosciente fra le varie prospettive di orientamento e d'indirizzo sottoposte al suo giudizio"<sup>183</sup>-, accese il riflettore più luminoso proprio sul sistema di istruzione, esso trova oggi un terreno apparentemente più impervio, ma in realtà ancora più fertile, nel quale prosperare.

Lo scenario del nostro tempo, come ben noto, è quello nel quale l'informazione si genera e si diffonde grazie a una moltitudine non solo di soggetti ma anche di piattaforme, dove ai vantaggi derivanti da un'offerta illimitata e perennemente accessibile fanno da contraltare i rischi di qualità al ribasso, scarsa credibilità, poca professionalità, o peggio artefatta manipolazione anche solo di alcuni flussi informativi, con pericoli enormi per il destino delle democrazie<sup>184</sup>. Proprio questo tasso di complessità, che è profondamente diverso rispetto al passato, e che rende il terreno più impervio, è ciò che invero ne svela la fertilità, giacché è proprio quello che esige ogni sforzo, anche laddove possa apparire titanico stante la massa di fatti e di flussi informativi che assediano la nostra quotidianità, volto al *distinguere*, al *recupero* e alla *valorizzazione* delle sedi istituzionalmente adibite a costruire il senso autentico della riflessione, del farsi domande, della comprensione, in fondo del pensiero<sup>185</sup>.

Per preservare la luce delle democrazie occorre un netto scatto in avanti del tasso di maturità dell'opinione pubblica, l'unico in grado di responsabilizzare appieno anche la classe

---

<sup>182</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, in part. 428. Più recent., cfr. A. POGGI - F. ANGELINI - L. CONTE, *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Napoli, 2020.

<sup>183</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana* (1961), ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, 2008, 450.

<sup>184</sup> In tema, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, Napoli, 2020; M. LEPOUTRE, *Can "More Speech" Counter Ignorant Speech?*, in *Jour. Ethics and Soc. Phil.*, 3/2019, 155 ss.; S. SASSI, *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, 2021; A. SCIORTINO, *Fake news e post-verità nella società dell'algoritmo*, in *Diritti-fondamentali*, 2/2021, 422 ss.; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 3/2023, 543 ss. In una prospettiva più generale, cfr. *ex multis*, T. Ginsburg - A.Z. Huq (eds.), *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018; M.A. Graber - S. Levinson - M. Tushnet (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018. Vedi anche R. A. POSNER, *The crisis of capitalist democracy*, Cambridge (Mass.)-London, 2010.

<sup>185</sup> G. LANEVE, *Pluralismo e limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in *Consulta Online*, III/2019, 494. Cfr. W. LIPMANN, *Educare al pensiero*, trad. it., Milano, 2005.

politica<sup>186</sup> e, quindi, di semantizzare sostanzialmente il principio della rappresentanza senza ridurlo a mera questione numerica. Uno dei terreni nel quale più si avverte il bisogno di questo innalzamento di maturità è quello che può contribuire a invertire la logica, consolidatasi in questi anni, della ricerca di un consenso che sia schiacciato sul presente, e che, pertanto, rimuova le ricadute nel futuro delle decisioni promesse<sup>187</sup>.

Il tutto per contribuire, con un apporto di assoluto rilievo che deve provenire proprio dal mondo della scuola, a plasmare di continuo quell'immagine, peraltro piuttosto definita nella trama del nostro testo costituzionale, e oggi sempre più riflessa anche nella dimensione europea<sup>188</sup>, di una democrazia partecipativa in senso attivo, continuamente vivificata dal libero proliferare di idee, espressioni, voci *contro*, istanze, smentite, e altro ancora, tutte chiamate, attraverso un moto circolare nello spazio pubblico, sempre più multidimensionale e sovranazionale, a concorrere a formare una pubblica opinione informata e consapevole<sup>189</sup>. Tenendo a mente che, come evidenziato da Luigi D'Andrea, "il valore democratico si risolve in inesauribili processi osmotici tra società civile, sistema politico ed istituzioni pubbliche, nonché nell'incessante dialettica tra le diverse identità politiche"<sup>190</sup>. Valore il cui senso, oggi, si proietta sempre più, arricchendosi, sullo scenario europeo.

### 2.2.3. L'istruzione come fattore del principio pluralista

Ancor più "potente", se possibile, è il ruolo che il sistema di istruzione gioca rispetto alla promozione e allo sviluppo di quel pluralismo inebriante, ricco di cromature e da respirare a pieni polmoni che soffia a ogni latitudine del testo costituzionale, di continuo innervandolo e pervadendolo<sup>191</sup>.

Al pari di quanto fa la Costituzione, che con un gioco di parole può dirsi "per costituzione" allergica all'*uno* e promotrice dei *più* in ogni luogo e stadio dell'esperienza umana<sup>192</sup>, tratto paradigmatico del sistema di istruzione è la vocazione pluralista, che si esprime, declina e attua non solo in più ambiti, ma con tempistiche diverse. Siamo qui nel pieno di quel percorso che il sistema di istruzione ha dovuto compiere come fattore di identità costituzionale.

---

<sup>186</sup> Cfr. E. CATELANI, *La E-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2023, in part. 206-6.

<sup>187</sup> A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale*, cit., 650-1. Vedi A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, 77 ss.

<sup>188</sup> Si vedano in particolare, oltre all'art. 2, gli artt. 10 e 11, comma 3, TUE.

<sup>189</sup> G. LANEVE, *ult. cit.*, 490. Cfr. in tema A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. Ventura – A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, 87 ss. Per un'angolazione "educativa" del tema, cfr. G. AMATO, *Ma cosa è successo alla democrazia?*, in *Riv. Sc. Edu.*, 3/2020, 370 ss.

<sup>190</sup> L. D'ANDREA, *op. cit.*, 37. In tema L. P. VANONI – B. VIMERCATI, *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quad. cost.*, 1/2020, 31 ss.

<sup>191</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. Cappellini - G. Cazzetta (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, 2023, 197 ss. Ancora, sul punto, L. D'ANDREA, *op. cit.*, 40-41.

<sup>192</sup> G. LANEVE, *ult. cit.*, 486.

## a) pluralismo *delle libertà*

Innanzitutto un pluralismo *delle libertà*, di insegnamento, della scuola, di scelta, tutte, per l'ampiezza e la complessità dei profili che toccano, meritevoli di uno specifico convegno tematico, e dunque di relazioni mirate<sup>193</sup>. Qui, invece, si vuole evidenziare come appartenga al sistema di istruzione quel tratto tipico dello Stato costituzionale pluralista, magistralmente espresso dalla nostra esperienza, che rifiuta l'ipotesi di una libertà *assoluta*, come tale prevaricatrice sulle altre, ben differente, e certamente più complesso, essendo il paradigma di riferimento rispetto all'ordinaria convivenza (e persino nell'inevitabile conflitto) tra le diverse libertà, ovvero quello del bilanciamento, faticoso, giammai perfetto né tantomeno valevole una volta per tutte, che consiste nel continuo soppesare, in termini di ragionevolezza, gli interessi in gioco senza che si addivenga mai a un sacrificio del loro nucleo essenziale<sup>194</sup>. Bilanciamento che spetta in prima battuta al legislatore e che vede in un momento successivo l'intervento del potere giurisdizionale e financo, eventualmente, del Giudice costituzionale, come proprio nell'ambito dell'istruzione, pur universitaria, il noto caso Cordero ha dimostrato<sup>195</sup>.

## b) pluralismo *nella e della scuola*

Ancora, pluralismo *nella* scuola, statale, in qualche modo "bilanciato" dal pluralismo *della* scuola non statale<sup>196</sup>.

Alla scuola statale, la cui presenza è espressione di un dovere da parte dello Stato, fortemente ancorato alla prescrizione ex art. 33, comma 2, è costituzionalmente richiesto di tenere una postura che attinga da orizzonti culturali ed epistemologici aperti, inclusivi, plurali, capaci di restituire la ricchezza delle visioni e delle interpretazioni del mondo senza inculcare la chiusura mentale, l'indottrinamento del pensiero, il tarlo del *pre-giudizio*<sup>197</sup>. Anzi, connotandosi come luogo pubblico, deve schiudersi al confronto dialettico, plurale e aperto tra i sistemi di senso<sup>198</sup>.

Non è secondario notare come l'ingresso "spettacolare" del principio di laicità sul palco della giurisprudenza costituzionale<sup>199</sup>, al quale peraltro viene immediatamente fatto indossare il vestito del "principio supremo dell'ordinamento", qualificato come "uno dei profili della forma di Stato", e, dunque, espressione dell'identità costituzionale<sup>200</sup>, risalga proprio alla *vexata*

---

<sup>193</sup> Cfr. G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni*, cit., 99 ss. e gli altri contributi *ivi* ospitati.

<sup>194</sup> *Ex multis*, cfr. A. RUGGERI, *I principi fondamentali*, cit., in part. 584. In tema, in una prospettiva ampia e di sistema, doveroso è il rinvio a L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

<sup>195</sup> Corte cost., sent. n. 195 del 1972.

<sup>196</sup> *Ex multis*, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, 1373 ss.

<sup>197</sup> Di scuole "non di tendenza", che è diverso dal dire scuole "della rigorosa neutralità", parla F. FRACCHIA, *"Costituzione scolastica"*, cit., 67.

<sup>198</sup> Cfr. Cass. SS.UU., sent. n. 24414 del 2021, su cui v. *infra*.

<sup>199</sup> Così P. FARAGUNA, *Ai confini*, cit., 88.

<sup>200</sup> Secondo L. D'ANDREA, *Laicità*, cit., 38, si tratta di principio che si colloca "nel punto di incontro (...) tra istanza identitaria e "vocazione relazionale" (...) che insieme connotano e plasmano l'ordinamento.

*quaestio* dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale. Nell'occasione, come ampiamente noto, la Corte, ricostruendo dettagliatamente gli opposti contesti storico-istituzionali, quello in cui l'insegnamento obbligatorio fu istituito e quello costituzionale perfezionatosi con la Revisione del Concordato, ha riconosciuto la compatibilità di un'offerta da parte dello Stato dell'insegnamento *de quo* a condizione che sia garantito, per coloro che scelgono di non avvalersene, lo stato di *non obbligo* a frequentare un insegnamento alternativo, visto che "dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile (...) ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche"<sup>201</sup>. Solo così viene rispettato il principio di laicità, da intendersi come "tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità"<sup>202</sup>.

Come recentemente stabilito dalle SS.UU. della Cassazione, tornate, seppur in termini inediti, su quel "classico 'problema pratico della laicità'"<sup>203</sup> rappresentato dalla questione dell'esposizione del crocifisso nella scuola pubblica, nell'occasione risolto ritenendola decisione rimessa all'autonomia della comunità scolastica<sup>204</sup>, la scuola pubblica è un "luogo aperto che favorisce l'inclusione e promuove l'incontro di diverse religioni e convinzioni filosofiche, e dove gli studenti possono acquisire conoscenze sui loro pensieri e sulle loro rispettive tradizioni"<sup>205</sup>.

D'altro (e concorrente) canto, l'affiancamento, frutto di ricco, travagliato e ampiamente studiato dibattito in sede costituente, al sistema di istruzione statale, delle disposizioni *ex art.* 33, commi 3 e 4, trova proprio la sua *ratio* di fondo nell'esigenza costituzionalmente avvertita di offrire, riconoscendola in termini di parità, un tipo di istruzione *altra* rispetto a quella statale. Vi è di più: l'istruzione è l'unico servizio pubblico per il quale è la stessa Costituzione a prevedere espressamente la pluralità di gestori, pubblici e privati<sup>206</sup>. Un'alterità che si sostanzia principalmente nella possibilità, meglio nella *libertà*, di connotarsi con un preciso indirizzo ideologico e valoriale, ponendosi così come scuola di tendenza, assecondando così la libertà di scelta educativa da parte dei genitori che trova fondamento nell'art. 30 Cost.<sup>207</sup>.

Una parità la cui implementazione effettiva nell'ordinamento si è fatta a lungo attendere se solo con la legge n. 62 del 2000, quindi a oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si è affermata a chiare lettere la parità degli istituti privati e degli enti locali che la richiedono e che soddisfano le prescrizioni del legislatore, e non più la discrezionalità di un'autorità amministrativa. Va detto che la parità, pur ancora esposta a diverse criticità sulle quali non ci si può in questa sede soffermare, non significa una totale equiparazione tra i due

---

<sup>201</sup> Corte cost., sent. n. 203 del 1989, p. 9 del Cons. dir.

<sup>202</sup> Da ultimo Corte cost., sent. n. 67 del 2017.

<sup>203</sup> E. GIANFRANCESCO, *L'esposizione del crocifisso e degli altri simboli religiosi negli spazi pubblici*, in *Dir. Soc.*, 2/2015, 421.

<sup>204</sup> *Ibidem*, 420, il quale rispetto a questa soluzione ha evidenziato alcune zone d'ombra.

<sup>205</sup> Cass. SS.UU., sent. n. 24414 del 2021, p. 13.2. Ancora E. GIANFRANCESCO, *L'esposizione*, cit., 413.

<sup>206</sup> F. FRACCHIA, *ult. cit.*, 68.

<sup>207</sup> Cfr. G. GIACOBBE, *Educazione della prole, progetto educativo e ruolo della famiglia: spunti per una riflessione*, in *Iustitia*, 4/2012, 423 ss. Sulla delicatezza del rapporto tra famiglia e scuola, cfr. G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in G. Matucci – F. Rigano (a cura di), *op. cit.*, 233 ss.; M. TROISI, *Il dialogo tra agenzia educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, in G. Laneve (a cura di), *La scuola*, cit., 85 ss. Per una prospettiva più ampia e generale, cfr. F. PATERNITI, *Figli e ordinamento costituzionale*, Napoli, 2019.

percorsi di istruzione. Come riconosciuto di recente dal Giudice costituzionale, chiamato a stabilire la compatibilità o meno dell'esclusione ai fini della ricostruzione della carriera del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie, la diversità dei percorsi trova espressione nel diverso criterio sotteso al reclutamento dei docenti. Solo quello che opera per le scuole statali richiede le procedure e le garanzie del concorso pubblico, laddove per quelle paritarie la scelta può essere riservata alla discrezionalità del dirigente scolastico, opzione che esprime e garantisce "l'autonomia e la libertà della scuola paritaria e l'esigenza di questa di dotarsi di personale connotato da un'impostazione culturale, didattica ed educativa coerente con il suo orientamento e progetto formativo"<sup>208</sup>.

### c) pluralismo istituzionale

Non da ultimo, riflettendo il pluralismo istituzionale del nostro modello costituzionale, composto da un sistema poliedrico di istituzioni tutte investite di frammenti di potere<sup>209</sup>, nel sistema di istruzione si dispiega un pluralismo dei centri decisionali, nell'ottica di assecondare esigenze, nel caso di specie formative ed educative, che non possono non differenziarsi nelle diverse articolazioni territoriali. Sul punto si tornerà più avanti. Per ora basti dire che la complessità estrema che il riparto di competenze legislative conosce sul terreno dell'istruzione, unico ambito materiale tra i tanti dell'art. 117, comma 3 Cost. riformato nel 2001 per il quale si è avvertita l'esigenza, da un lato, di fare *salva* qualcosa, cioè l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e dall'altro di *escludere* qualcos'altro, ovvero l'istruzione e formazione professionale<sup>210</sup>, al netto delle mille vischiosità, e financo delle schizofrenie, che ha determinato, peraltro drammatizzate dalla recente crisi pandemica<sup>211</sup>, è una spia di quanto delicato fosse (ed è tuttora) l'ambito materiale. Il riparto costituzionalizzato ormai più di vent'anni fa poteva (e doveva) essere pensato, scritto e attuato meglio, ma ciò non depotenzia la forza motrice dell'idea a monte, ovvero quella di frantumare il blocco monolitico, verticistico e gerarchizzato di un unico potere, quello statale, che per quanto visto affonda le proprie radici in epoche passate, in favore di un modello aperto, orizzontale e policentrico<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Corte cost., sent. n. 180 del 2021, p. 5.4.1. Cons. dir. e poi C.d.S., sez. VII, sent. n. 6992 del 2022 e Tar Lazio, sez. III, n. 3495 del 2023.

<sup>209</sup> P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, in *Nomos*, 2/2018, 12.

<sup>210</sup> Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale. Profili costituzionali*, Bari, 2008.

<sup>211</sup> Cfr., *ex multis*, M. TROISI, *Il sistema nazionale d'istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4/2020, 781 ss.; Id., *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative" del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2021, 9 ss.; G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 623 ss.

<sup>212</sup> A. SANDULLI, *op. cit.*, *passim*.

#### 2.2.4. L'istruzione come fattore dei principi di *autonomia* e *sussidiarietà*: la valorizzazione delle comunità intermedie

Il modello costituzionale che ha scelto, oscurando il torbido del passato, di informarsi a un pluralismo lucente, arioso e linfatico, perché il solo capace di esprimere e declinare le mille potenzialità della persona umana, non può che promuovere l'autonomia e la sussidiarietà, che di quel pluralismo si pongono quali autentici principi organizzativi e modalità di svolgimento<sup>213</sup>.

Muovendo dal presupposto, ben radicato nello spirito costituzionale, eppure per decenni ignorato, quello per cui il pieno sviluppo della persona umana è finalità di pertinenza non già (e più) di una sovranità monolitica, calata dall'alto, bensì di un fitto e diversificato mosaico le cui molteplici tessere - sprigionandosi anche e soprattutto dal basso, articolandosi tra pubblico e privato, rivendicano per parte propria, porzioni di sovranità, che tuttavia in alcuna di queste si esaurisce<sup>214</sup> - quel grande processo di riforma della pubblica amministrazione partito agli inizi degli anni Novanta, che ha segnato una direttrice di sviluppo profondamente diversa rispetto al passato<sup>215</sup>, ha trovato proprio nell'autonomia delle istituzioni scolastiche una tra le più poderose manifestazioni. Al punto che solo questa è stata costituzionalizzata nel 2001.

Pur non potendosi trascurare le tantissime realtà scolastiche capaci di esprimere alla massima potenza i loro spazi di autonomia, si pensi ad esempio, solo alle tantissime scuole pluriclasse presenti nel nostro Paese<sup>216</sup>, ha sostanzialmente ragione Annamaria Poggi nel sostenere che la direzione intrapresa dalla riforma dell'autonomia scolastica, se si guarda quindi alla sua implementazione, alla sua attuazione, alle sue linee di sviluppo concrete, è quella che conduce verso una trasfigurazione del modello<sup>217</sup>.

Eppure proprio quel modello non merita di essere abbandonato, perché in esso si ritrova e riposa l'identità costituzionale per almeno per due ragioni.

La prima. Quel modello si fondava sulla non pleonastica qualificazione dell'autonomia scolastica come *funzionale*, cioè il solo tipo che strutturalmente attribuisce ai soggetti che la detengono la capacità di essere rappresentativi di una comunità "direttamente interessata all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico"<sup>218</sup>. Nei giorni in cui si chiude questo lavoro la Corte costituzionale ha depositato una pronuncia, la n. 223 del 2023, che ribadisce questa forma di autonomia come quella che caratterizza le istituzioni scolastiche e che necessita della presenza di un dirigente<sup>219</sup>. Non dimenticando che quel processo di riforma seguiva

---

<sup>213</sup> F. BASSANINI, *Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio*, in M. Campione - E. Contu (a cura di), *op. cit.*, 24. In tema, cfr. L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2/2011, 249 ss.

<sup>214</sup> Come magistralmente detto nella nota sentenza redatta da Carlo Mezzanotte oltre vent'anni fa Corte cost., sent. n. 106 del 2002. Vedi in tema B. CARAVITA, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, 4/2006.

<sup>215</sup> A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *federalismi.it*, 32/2022, 53.

<sup>216</sup> Cfr. L. PARIGI, *Insegnare nella pluriclasse. La didattica tra sapere pratico e ricerca*, Brescia, 2023 e G.R. J. MANGIONE, *Insegnare nella pluriclasse. Curricoli, spazi e tecnologie*, Brescia, 2023.

<sup>217</sup> A. POGGI, *ult. cit.*, 62.

<sup>218</sup> *Ibidem*, 59.

<sup>219</sup> Corte cost., sent. n. 223 del 2023, p. 5.2.1. del Cons. dir.

quello che negli anni Settanta aveva aperto alla gestione della scuola partecipata e collegiale, la vera autonomia scolastica è unicamente quella che consente alla scuola di essere espressione progettuale, ancora ulteriormente sottolineata dal Giudice costituzionale nella succitata pronuncia<sup>220</sup>, dei bisogni formativi e delle istanze culturali e sociali della comunità territoriale di riferimento<sup>221</sup>. Non a caso, il Piano dell'Offerta Formativa (POF), ovvero "il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche"<sup>222</sup>, è pensato, meditato, discusso e deliberato dalla comunità scolastica. Non a caso, ancora, la legge n. 59 del 1997, "mutando il termine 'scuola' in 'istituzione scolastica' recuperava e riaffermava quella dimensione di istituzione sociale che deriva dall'art. 2 Cost., e che costituisce l'anima della scuola, il suo essere non un ufficio creato per legge ma una comunità di 'relazioni'<sup>223</sup>. Una comunità educante<sup>224</sup>, laboratorio di ricomposizione delle più significative variabili di vita relazionale *entro* la scuola, antidoto e contrappeso ogniqualvolta il burocratismo, l'alienazione, l'individualismo e il verticismo prendono il sopravvento<sup>225</sup>. Una comunità che, così strutturata, sganciandosi da logiche autoreferenziali e rattrappite nella mera linearità verticistica ministeriale, inevitabilmente si *apre*, liberando un ulteriore significato alla formula "la scuola è aperta a tutti"<sup>226</sup>, al dialogo con il tessuto sociale nel quale nasce e cresce, contribuendo in modo attivo all'espansione culturale di quest'ultimo<sup>227</sup>. La qualità del servizio della formazione dipende anche da questa capacità di adattamento alle domande di ciascuna realtà territoriale. Si compie così il senso più intimo e profondo dell'*autonomia*, quale servizio in favore dell'apagamento dei bisogni di una comunità<sup>228</sup>.

La seconda. Il recupero della orizzontalità in luogo della sola verticalità, cui la vera autonomia delle istituzioni scolastiche partecipa attivamente, generando e liberando le energie della comunità scolastica, segna un punto di assoluto rilievo per ribadire *dove* e *come* è possibile nel nostro tempo potenziare la qualità della democrazia. È un processo che, lungi dalle logiche riduzionistiche e semplificatrici tendenti a risolvere la portata del principio democratico nella saldatura forte e diretta, ai limiti della immedesimazione, tra volontà popolare e volontà istituzionale<sup>229</sup>, si alimenta della riattivazione e valorizzazione delle comunità *intermedie* quali luoghi che non solo, esprimendo la vocazione pluralista e comunitaria della nostra società, si frappongono tra popolo e autorità portando ad evidenza una molteplicità di interessi, ma si pongono anche quali avamposti per forme di controllo da parte dei cittadini, e dunque esercizio

---

<sup>220</sup> *Ivi*, p. 4 del Cons. dir. che parla di progettualità formativa, originalità didattica e creatività dei singoli docenti.

<sup>221</sup> Ancora Cass. SS.UU., n. 24414, p. 14.1.

<sup>222</sup> Art. 3 del D.P.R. n. 275 del 1999.

<sup>223</sup> A. POGGI, *ult. op. cit.*, 60. Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *I tanti significati*, cit. 13 ss.

<sup>224</sup> Cfr. il numero di *Pedagogia e Vita*, 3/2021, *La scuola come comunità educante: nuove opportunità per il nostro tempo*, nonché F. ZAMENGO, *La comunità educante come possibile comunità politica*, *ivi*, 3/2022, 198 ss.

<sup>225</sup> Cfr. L. CORRADINI, *Educare nella scuola*, Brescia, 1983, 84-7.

<sup>226</sup> M. BENVENUTI, "La scuola è aperta a tutti"?, cit.

<sup>227</sup> Cfr. L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Dir. cost.*, 3/2021, secondo la quale il contesto familiare e sociale è "il vero soggetto educativo di cui la scuola è in parte espressione e in parte soggetto che cogestisce insieme alle altre componenti dell'evocato contesto il progetto educativo da realizzarsi negli anni dell'apprendimento (e oltre)", 118.

<sup>228</sup> Cfr. A. RUGGERI, *In tema di paradossi della Costituzione e della giustizia costituzionale (prime note)*, in *Consulta Online*, III/2022, 1139-40.

<sup>229</sup> Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Pluralismo*, cit., in part. 488-90.

della sovranità popolare, la cui carenza è spesso utilizzata a sostegno delle derive plebiscitarie e populiste<sup>230</sup>.

### 2.2.5. L'istruzione come fattore di *unità e indivisibilità*

Questo trionfo di pluralismo e autonomia, coerente con l'esigenza di andare incontro alle diversificate esigenze delle tante comunità, non può che collocarsi nell'orizzonte tracciato dall'art. 5 Cost., quello che vuole le plurime cromature delle autonomie, non a caso riconosciute, promosse e attuate, svolgersi ed esprimersi al meglio con un tratto di colore comune, quello della unità e della indivisibilità della Repubblica, anch'esso capace di restituire un tratto dell'identità costituzionale<sup>231</sup>. Andrea Morrone ha detto che "il pluralismo non è un valore in sé e per sé, ma lo è insieme al valore dell'unificazione"<sup>232</sup>.

La legittima aspirazione alla differenziazione deve ricondursi sotto il tetto rassicurante dell'unità e dell'indivisibilità a tutela della coesione dell'ordinamento, che si persegue garantendo a tutte le latitudini l'uguaglianza sostanziale che, a sua volta, chiama a sé l'interdipendenza come corollario della solidarietà politica, economica e sociale, secondo una logica perquisitiva che è l'unica in grado di scongiurare le fratture tra i territori<sup>233</sup>.

Pertanto, occorre prima di tutto assicurare quello che Franco Modugno ha individuato come "il punto giuridicamente centrale", ovvero l'assumere "il principio 'fondamentissimo' di unità e di indivisibilità, nella sua globalità, nel suo contenuto assiologico, implicante l'irreversibile mantenimento di *standards* omogenei di godimento dei diritti fondamentali in tutto il territorio nazionale"<sup>234</sup>. Poi, è necessaria la compartecipazione di Stato e Regioni nella determinazione dell'interesse nazionale, da intendersi come concetto complesso, "composto da norme uniformi nei suoi principi e da norme di adeguamento alle singole realtà sociali, politiche e territoriali"<sup>235</sup>.

Per il sistema di istruzione, le esigenze unitarie sono state, se possibile, ancora più avvertite. La potestà legislativa esclusiva statale, infatti, non si è arrestata all'imprescindibile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (117, comma 2, lett. *m*) e ai principi fondamentali della materia concorrente, ma ha ricompreso quelle "norme generali" (art. 117, comma 2, lett. *n*) che, replicando l'espressione già presente nella prima parte del testo costituzionale (art. 33, comma 2), fortificano la matrice unitaria dell'intervento statale.

---

<sup>230</sup> Lo spiega molto bene F. BASSANINI, *op. cit.*, 34-39. In tema, cfr. A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta Online*, 1/2019, 359 ss. Sulla centralità del principio di sussidiarietà, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019.

<sup>231</sup> Cfr. in tema, *ex multis*, S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017.

<sup>232</sup> A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Le Ist. del Fed.*, 1/2021, 46.

<sup>233</sup> S. STAIANO, *Coordinate per la ricostruzione di un modello di regionalismo differenziato*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021, 259.

<sup>234</sup> F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. Soc.*, 1/2011, 98.

<sup>235</sup> L. RONCHETTI, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Le Ist. del Fed.*, 1/2020, 20.



All'esito di un percorso segnato da diverse tappe intermedie, è con la sentenza n. 200 del 2009, recentemente ripresa dalla n. 223 del 2023, che la Corte, con un approccio di sistema, ha provato a sbrogliare la matassa, offrendo alcune indicazioni importanti proprio relative alla definizione di cosa debba intendersi per norme generali<sup>236</sup>. Sul tema, si tornerà nella parte conclusiva del lavoro.

## 2.2.6. L'istruzione come fattore di *apertura* verso l'esterno

La nostra identità costituzionale, ha scritto Antonio Ruggeri, non può non connotarsi come "intercostituzionale"<sup>237</sup>, nel senso che essa mostra un atteggiamento, del tutto sconosciuto in passato, di *apertura* verso l'esterno, verso l'*alto* e verso l'*altro*, e dunque in favore di ordinamenti nazionali e sovranazionali, restituendo l'immagine della nostra Costituzione come di una finestra sul mondo<sup>238</sup>.

La dimensione europea è senza dubbio quella più impattante e dirompente perché ha edificato un livello ulteriore di "governo costituzionale", nel quale i processi di unificazione e di tutela dei diritti non si poggiano più sulle istituzioni nazionali singolarmente intese, bensì richiedono a tutte di collocarsi insieme alle altre, nella cornice, per usare le parole di Andrea Morrone, dell'Europa "nella sua totalità esistenziale"<sup>239</sup>.

Anche da questa angolazione non va sottovalutato il ruolo del sistema di istruzione.

È certamente vero che appartiene alla tradizione dell'Unione, sin dai tempi del Trattato di Maastricht che sancì l'ingresso dell'istruzione nelle politiche europee, il lasciare i sistemi scolastici alla piena disponibilità dei singoli Stati membri al fine di preservarne le loro specificità culturali e anche linguistiche<sup>240</sup>, peraltro in linea con la tutela delle identità nazionali ex art. 4.2 TUE, e che pertanto quello europeo è tradizionalmente un intervento *soft*, fatto di raccomandazioni e azioni di incentivazione, la cui "forza" sta nella persuasione, nella generazione di processi di apprendimento ed emulazione<sup>241</sup>. È altresì vero, però, da un lato che nell'esercizio dei loro poteri gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione, e in particolare quei diritti ormai cardine del sistema europeo, su tutti la libera circolazione e la libertà di stabilimento delle persone (e quindi degli studenti e dei docenti)<sup>242</sup> e, dall'altro, che per attuare gli obiettivi socio-economici sui quali agisce e si spende in prima persona, ad esempio l'economia basata

---

<sup>236</sup> Per ora, cfr. G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 4/2005, 2716 ss.

<sup>237</sup> Da ultimo cfr. A. RUGGERI, *Comparazione giuridica, dialogo tra le corti, identità "intercostituzionale"*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2022, in part. 3-5. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca L. D'ANDREA, *Laicità e "vocazione relazionale" dell'ordinamento costituzionale*, cit., *passim*.

<sup>238</sup> A. D'ANDREA, *La luce della Costituzione e lo sguardo in avanti di Valerio Onida (oltre l'effimero contingente)*, in questa *Rivista*, 2/2023, 215.

<sup>239</sup> A. MORRONE, *ult. cit.*, 31.

<sup>240</sup> Cfr. Art. 126 TCE, poi art. 149 dopo il Trattato di Amsterdam e infine l'attuale art. 165 TFUE. Vedi recent. CGUE, causa C-391/20, 7 settembre 2022. In tema, cfr. G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di Stato*, in questa *Rivista*, 1/2023, 123 ss.

<sup>241</sup> *Ex multis*, cfr. M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006.

<sup>242</sup> Così CGCE, 13 aprile 2010, C-73/08.

sulla conoscenza coniata sin dalla Strategia di Lisbona del 2000, e quindi l'innalzamento delle competenze attraverso anche una formazione continua da agganciare al mondo del lavoro, l'Unione sta da tempo portando avanti un'azione *di sistema* tesa a far convergere i diversi sistemi scolastici nazionali verso un orizzonte comune.

Questo ha comportato la costruzione a livello europeo di una griglia di parametri ed obiettivi che ha generato delle ricadute concrete sui singoli sistemi di istruzione, prima fra tutte quella della misurazione degli *output* in termini di qualità. Può dirsi, quindi, che l'azione europea finisce per incidere sui singoli sistemi nazionali di istruzione attraverso anche ciò che sta *fuori* l'istruzione tradizionalmente intesa<sup>243</sup>.

Una postura, quella europea, che replica in qualche modo, e non deve sorprendere, quella manifestata rispetto al servizio pubblico radiotelevisivo. Anche questo è riconosciuto come ambito di competenza statale, soprattutto per quel che attiene i modelli organizzativi, ma ciò non ha impedito al diritto europeo di ricondurlo entro uno schema sempre più improntato a principi e valori comuni, soprattutto per quel che attiene l'imprescindibile esigenza della garanzia del pluralismo<sup>244</sup>. Valore, quest'ultimo, non a caso, tutelato dal Giudice europeo anche sul fronte istruzione, allorquando ha stabilito, ad esempio, la contrarietà al diritto europeo della normativa di uno stato membro che riconosceva la possibilità per i contribuenti di far valere come spese detraibili dall'imposta sul reddito le sole rette scolastiche versate a favore di una scuola privata stabilita nel territorio nazionale, e non anche quelle versate ad una scuola privata situata in un altro Stato membro<sup>245</sup>.

### **2.3. Il sistema di istruzione fattore di identità costituzionale in quanto costruisce e consolida l'adesione ai principi costituzionali da parte della comunità**

Passando ora alla seconda accezione di identità costituzionale cui si vuol far riferimento, questa, come anticipato nei paragrafi iniziali di questo lavoro, individua il tasso di adesione che i membri della comunità esprimono rispetto alla Costituzione e dunque al suo nucleo genetico.

Viene in soccorso certamente Peter Häberle quando afferma che "la costituzione non è solo un testo giuridico o un armamentario di regole normative, ma anche l'espressione di uno stadio evolutivo culturale, un mezzo di auto rappresentazione culturale del popolo, lo specchio di un patrimonio culturale e fondamento delle sue speranze"<sup>246</sup>. Come è stato evi-

---

<sup>243</sup> In tal senso, cfr. F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus*, 3/2015, 509.

<sup>244</sup> P. CARETTI, *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Le Ist. del Fed.*, Suppl. 1/2006, 27 ss.; R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws*, 1/2022, 100 ss. F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act.*, *ivi*, 2/2022, 19 ss.

<sup>245</sup> CGUE, C-76/05.

<sup>246</sup> P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale*, cit., 11. V. anche Id., *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005.

denziato di recente, la Costituzione è “una vera e propria forma di vita”, quella che la convivenza civile e politica tra gli individui assume in un determinato momento storico e in un determinato luogo<sup>247</sup>.

Quanto e come l'essere della Costituzione sia *percepito, recepito, vissuto* e in qualche modo *rilanciato* dal (e nel) tessuto sociale consolida, rafforza e rinnova l'identità costituzionale<sup>248</sup>.

Come scritto da Enrico Grosso, la Costituzione “ha bisogno di entrare nelle vene delle relazioni sociali concrete”, “non si accontenta dell'obbedienza, esige, almeno in una certa misura, adesione e condivisione. Altrimenti rischia, alla lunga, di morire di inedia”. Uno degli errori più gravi che l'Autore addebita negli ultimi decenni alle classi dirigenti, specie quelle intellettuali, è stato quello di non aver continuato “a sostenere *culturalmente* (corsivo nostro) la Costituzione. Si è così contribuito a far sì che si formasse di essa un'idea debole, o tutt'al più retorica”, utile in qualche modo a “demolirne la percezione di validità”<sup>249</sup>.

### **2.3.1. La scuola quale formazione sociale privilegiata (anche rispetto ai partiti politici) per la costruzione del senso di cittadinanza**

Nella tutela e valorizzazione della imprescindibile dimensione *cultural* della costituzione, il sistema di istruzione, soprattutto se osservato dalla prospettiva del *cosa fare* a (e *come fare*) scuola, gioca da sempre un ruolo fondamentale e ancora insostituibile. Occorre precisare il *da sempre* e l'*ancora*.

Quanto al primo, va detto che l'individuazione della scuola come luogo privilegiato nel quale far scorrere la bellezza dei principi costituzionali, sin dalle giovanissime generazioni, è intuizione che si colse già nei lavori della Costituente. Il noto o.d.g. presentato l'11 dicembre 1947 dagli onorevoli Moro, Ferrarese, Franceschini e Sartor propose una Carta costituzionale che dovesse trovare “senza indugio adeguato posto nel quadro didattico della scuola di ogni ordine e grado, al fine di rendere consapevole la giovane generazione delle raggiunte conquiste morali e sociali che costituiscono ormai sacro retaggio del popolo italiano”<sup>250</sup>. Sono altresì noti i tentativi ripetuti nel corso dei decenni di dare a questo insegnamento una sana e robusta struttura. I risultati per lo più fallimentari<sup>251</sup> sono invero ancor più gravi se si tiene conto di quanto la scuola avesse un vantaggio non da poco nei confronti dell'altro attore coprotagonista nel processo di costruzione di un senso di cittadinanza, ovvero i partiti politici. Questi ultimi, infatti, almeno fino a quando questo ruolo lo hanno giocato, e prima di veder “compromesso il

---

<sup>247</sup> A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2022, 531.

<sup>248</sup> Ancora cfr. E. BEAUMONT, *The Civic Constitution*, cit., *passim*.

<sup>249</sup> E. GROSSO, *1948-2018. Nata per unire. La Costituzione come indispensabile strumento di integrazione politica e sociale*, in *Quad. Savonesi*, 2018, 24.

<sup>250</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, vol. X, Roma, 3076.

<sup>251</sup> G. DALLA TORRE, *Considerazioni intorno alle riforme costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, cit., 607 ss. individua nel difetto di “educazione civica” presente nella popolazione italiana una delle cause della c.d. “democrazia incompiuta”.

loro rapporto con la società<sup>252</sup> ed essere investiti da una crisi dalla quale stentano tuttora a riemergere<sup>253</sup>, lo hanno interpretato nell'unico modo per loro possibile, ovvero quello ideologico, volto comunque alla radicalizzazione e alla polarizzazione delle posizioni funzionali alla ricerca del consenso<sup>254</sup>. Come hanno osservato attenti storici, pur non potendosi trascurare la comune lealtà di fondo che animava l'azione dei principali partiti durante soprattutto i primi decenni dell'esperienza repubblicana, "un'educazione appropriata ai doveri di cittadinanza è stata limitata proprio dallo scontro radicale tra le maggiori forze politiche"<sup>255</sup>. In tal modo, la "nazionalizzazione" della società civile è stata "abbandonata in cambio di una sua completa sostituzione con le ideologie dei partiti"<sup>256</sup>.

Due, in particolare, paiono essere gli armamentari di cui il sistema di istruzione dispone tuttora (e qui si chiarisce l'*ancora*) a tal fine: un primo è per così dire curricolare, ovvero quello dell'*insegnare* la Costituzione nei diversi percorsi di istruzione; un secondo è quello di far *vivere* la Costituzione nella scuola tramite le pratiche relazionali e comunitarie che *ivi* si possono e devono costruire.

### **2.3.1.1. L'insegnamento della Costituzione a scuola: *memoria, unità e pluralismo* (ora anche nella dimensione europea)**

Tra i costituzionalisti che più si sono spesi per l' "incontro" tra Costituzione e scuola c'è sicuramente il compianto Valerio Onida il quale più volte è tornato sull'importanza che sia (anche) la seconda a far conoscere i contenuti della prima giacché questi "sono anzitutto la storia del nostro paese, dell'Europa e del mondo; di un cammino pieno di contraddizioni e di travagli, ma anche di idee-forza e di processi volti ad affermare e tradurre nella realtà, in un mondo spesso assai distante da essi, valori essenziali che fondano la convivenza civile: eguaglianza degli esseri umani, diritti inviolabili della persona, 'giusta autorità' dei governi fondata sul consenso"<sup>257</sup>.

Parole di grande efficacia anche perché tracciano delle direttrici che si intersecano attorno a tre concetti che tengono insieme il senso di un *passato*, la progettazione di un *futuro* e un *metodo*. Più precisamente, *memoria, unità e pluralismo*, tre valori che la scuola può e deve inculcare con tempi e modalità diverse, assecondando i processi di maturazione degli alunni. Tre concetti che oltre al valore costituzionale esprimono un enorme valore educativo.

---

<sup>252</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *La lunga transizione: la forma di governo nella XI e nella XII Legislatura (parte prima)*, in *Dir. Pubbl.*, 1/1996, 200-1.

<sup>253</sup> Cfr., *ex multis*, S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, 11 ss.; P. Pombeni (a cura di), *Storia dei partiti in Italia*, Bologna, 2016.

<sup>254</sup> Cfr. A. SCHIAVONE, *Italiani senza Italia*, cit., 41.

<sup>255</sup> Cfr. A. VENTRONE, *Partiti di massa e società civile. La nascita di una nuova cittadinanza*, in C. Franceschini - S. Guerrieri - G. Monina (a cura di), *Le idee della Resistenza*, cit., 324.

<sup>256</sup> A. SCHIAVONE, *ult. cit.*, 43.

<sup>257</sup> V. ONIDA, *Il nuovo insegnamento. La Costituzione nelle scuole: così si diventa (insieme) cittadini*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2010.

Il primo, quello di mantenere fertile il terreno della *memoria* che, come detto da Anna Mastromarino, è un qualcosa che “si costruisce”, e lo si fa “in funzione di una identità che si vuole plasmare a partire da alcuni valori considerati fondanti”<sup>258</sup>. Questi valori, positivizzati nei principi costituzionali, ripudiano un passato ed edificano una rinnovata società. Nella scuola, prospettiva storica e prospettiva memoriale si ricongiungono fatalmente perché, come ci ricorda Massimo Luciani, “l’eccedenza assiologica della Costituzione sollecita la considerazione anche del patrimonio memoriale” sul quale i valori della comunità politica positivizzati nella Costituzione sono assisi<sup>259</sup>. Ecco che “la Costituzione nella sua interezza (e, specialmente, nella sua essenza) è memoria”<sup>260</sup> e sul terreno vivo della memoria occorre lavorare<sup>261</sup>.

Il secondo, il fine dell’*unità*, che rappresentò da subito la sfida più complicata, ma allo stesso tempo più ambiziosa, perché fortemente progettuale<sup>262</sup>, in sede Costituente. Un’unità costruita e fortificatasi, pur nelle più profonde divisioni ideologiche, attorno a quei valori sostanziali che delineano l’identità costituzionale, che salda “renanamente” l’eredità del passato con il consenso attuale prestato al desiderio di *con-vivere insieme*<sup>263</sup>. E che ha fatto della nostra Costituzione una Costituzione *di tutti* (e aperta a *tutti*<sup>264</sup>) non già perché tutti debbano necessariamente identificarsi con determinati atti singoli volti alla sua implementazione, ma perché tutti possono trovare nella Costituzione considerazione e rispetto dei loro interessi e della loro posizione<sup>265</sup>.

Il terzo, il metodo del *pluralismo*. Qui si fa, con tutta evidenza, riferimento al quadro pieno di infinite cromature, quelle delle tante forze sociali, culturali, politiche, religiose etc., a quell’atteggiamento spavalidamente favorevole<sup>266</sup> che la Costituzione mostra, a tutti i livelli, nei confronti del valore del *più* rispetto all’*uno*, a quel principio che valorizza (non limitandosi a tollerare) le diversità, che riconosce il senso del limite, che offre al conflitto il paradigma della composizione attraverso la mediazione<sup>267</sup>. Un metodo che insegna un modo di *porsi* rispetto alle persone e dunque alle cose, di *guardare* al mondo dal punto di vista della Costituzione. L’approccio plurale, secondo l’insegnamento di Antonio Ruggeri, “‘educa’ a rifuggire da ogni forma, palese ovvero occulta, di dogmatismo, per aprire piuttosto le menti (...) all’accettazione della possibile (e, per certi versi, persino auspicabile) diversità dell’altro. Da questo punto di vista, la tavola dei valori costituzionali spiana il terreno allo scopo di agevolare, in ogni modo, il confronto: allarga gli spazi, non già li restringe o, peggio, li chiude”<sup>268</sup>.

---

<sup>258</sup> A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studi di diritto comparato*, Milano, 2018, 63.

<sup>259</sup> M. LUCIANI, *Itinerari*, cit., 665.

<sup>260</sup> A. RUGGERI, *Appunti per uno studio*, cit., 345.

<sup>261</sup> L. LACCHÉ, *Introduzione. La memoria della costituzione e il valore della storia costituzionale*, in *Gior. Storia cost.*, 2018, 16.

<sup>262</sup> E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, 20-21.

<sup>263</sup> E. RENAN, *Che cos’è una Nazione?* (1882), Roma, 1993, 16.

<sup>264</sup> Ancora M. Ruotolo - M. Caredda (a cura di), *op. cit.*

<sup>265</sup> S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, cit., 149.

<sup>266</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, cit., 213.

<sup>267</sup> *Ibidem*, *passim*. L’A. ha colto proprio nella pedagogia lo strumento per far maturare quel civismo che pare essere l’unico antidoto alle rotture degli equilibri del pluralismo, 224-5.

<sup>268</sup> A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, ora in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, *Studi dell’anno 2009*, Torino, 2009, 391.

Unendo questi punti si delinea un percorso volto a costruire e consolidare quel patriottismo costituzionale che, come detto in tempi non sospetti da Pietro Scoppola, è “negli Stati del nostro tempo l’unica forma possibile di identità collettiva democratica”<sup>269</sup>. E che oggi si (ri)costruisce – *ivi* arricchendosi – sul piano europeo, dimensione alimentata, non a caso, da una storia (che poi si fa *memoria*), da una progettazione del futuro (fondata su un’*unità* di valori) e da una diversità aperta e inclusiva (e quindi da un *pluralismo*) comuni<sup>270</sup>.

### 2.3.1.2. La scuola, luogo in cui i principi costituzionali si vivono: il rapporto con l’alterità (altro e altri del presente e del futuro)

Proprio la fervida relazionalità che caratterizza il luogo scuola<sup>271</sup>, naturalmente proiettato a costruire l’ineluttabile rapporto con *l’altro da sé* e a nutrirsi della ricchezza e della complessità dell’esperienza di vita comunitaria, peraltro nel pieno dei percorsi evolutivi della formazione della personalità, fa sì che essa si collochi al centro di quei processi, fatti di pratiche e sperimentazioni<sup>272</sup>, indispensabili nel “mettere a terra” i principi costituzionali che, ricordando quanto detto da Mario Lodi<sup>273</sup>, oltre che conosciuti vanno *vissuti* dentro la scuola<sup>274</sup>.

Alcuni rapidissimi esempi tra i tanti che potrebbero proporsi.

La scuola è il luogo naturalmente adibito all’incontro tra culture (anche molto) diverse, che infatti qui compie i primi passi<sup>275</sup>. Se adeguatamente pensati e progettati, e dunque ac-

---

<sup>269</sup> P. SCOPPOLA, *Educazione alla cittadinanza e costruzione dell’identità nazionale*, in C. Franceschini - S. Guerrieri - G. Monina (a cura di), *Le idee della Resistenza*, cit., 63. Sul tema del patriottismo costituzionale non è possibile ricostruire l’ampia letteratura scientifica: si rinvia almeno a J. HABERMAS, *Concerning the Public Use of History*, in *New Germ. Crit.*, 1988, 40 ss.; ID., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., 1996; ID., *Morale, Diritto, Politica*, trad. it., Torino, 2007; F. I. MICHELMAN, *Morality, Identity and “Constitutional Patriotism”*, in *Denv. Univ. L. Rev.*, 1999, 1009 ss.; J.W. MÜLLER, *Constitutional Patriotism*, Princeton, N.J., 2007; ID., *A General Theory of Constitutional Patriotism*, in *Int. Jour. Const. Law*, 1/2008, 72 ss.

<sup>270</sup> *Ex multis*, ancora B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014, in part. 4-8.

<sup>271</sup> Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *I tanti significati*, cit., 17-19.

<sup>272</sup> Per una rivalutazione della pratica scolastica, come “luogo in cui si produce la conoscenza pedagogica implicita, connotata alla radice dalle situazioni di cui si alimenta”, cfr. C. LANEVE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La Scuola educa o istruisce? O non educa e non istruisce?*, Roma, 2010, 10; ID., *Dentro il “fare scuola”. Sguardi plurali sulle pratiche*, Brescia, 2010.

<sup>273</sup> M. LODI, *Cominciare dal bambino: scritti didattici, pedagogici e teorici*, Torino, 1977, 117. In tema, cfr. J. MEDA, *Introduzione*, in A. Masala (a cura di), *A scuola con Mario Lodi maestro di Costituzione*, Trieste, 2022, 15 ss.

<sup>274</sup> V. ROGHI, *Il tirocinio della democrazia. Una genealogia per la scuola del presente*, Trento, 2023, 63.

<sup>275</sup> Lo notava già anni addietro A. POGGI, *Autonomia delle istituzioni scolastiche e multiculturalismo*, in *Quad. pol. eccl.*, 1/2000, 179 ss. Sul piano pedagogico, il tema dell’educazione interculturale fu affrontato, da più prospettive, già oltre trent’anni fa dall’Associazione Pedagogica Italiana, cfr. S. S. Macchietti (a cura di), *Verso un’educazione interculturale. Temi, problemi, prospettive*, Roma, 1994. Si vedano anche D. DEMETRIO, *Immigrazione e pedagogia interculturale: bambini, adulti, comunità nel percorso di integrazione*, Firenze, 1992; M. GIUSTI, *L’educazione interculturale nella scuola di base. Teorie, esperienze, narrazioni*, Firenze, 1995; A. PORTERA – P. Dusi – B. Guidetti (a cura di), *L’educazione interculturale alla cittadinanza. La scuola come laboratorio*, Roma, 2010; A. PORTERA, *Globalizzazione e pedagogia interculturale*, Trento, 2006; I. Loidice – S. Ulivieri (a cura di), *Per un nuovo patto di solidarietà: il ruolo della pedagogia nella costruzione di percorsi identitari, spazi di cittadinanza e dialoghi interculturali*, Bari, 2017, I. BOLOGNESI – S. LORENZINI, *Pedagogia interculturale. Pregiudizi, razzismi, impegno educativo*, Bologna, 2017.

compagnati, sono passi che, pur non potendo assicurare il traguardo finale, ben possono imprimere al percorso una precisa direzione. Le pluri-diversità, non solo quindi quelle somatiche, linguistiche, religiose, ma anche quelle alimentari, stilistiche etc., impongono la ricerca e la progettazione di azioni educative volte a mettere in pratica una *con-vivenza* che restituisca quanto la diversità delle forme sia uguaglianza nella sostanza<sup>276</sup>.

Ancora, la scuola è terreno anche di conflitto, a volte generato proprio da quelle diversità appena richiamate, la cui soluzione, lungi dall'essere calata dall'alto, va *ri-cercata*, attraverso l'ascolto, il dialogo, il confronto dialettico e, come ricorda ancora la succitata decisione delle Sezioni Unite, appellandosi alla mediazione e al bilanciamento degli interessi coinvolti.

Il vissuto scolastico, che va adeguatamente costruito, è occasione per apprendere quanto e come la tenuta del legame sociale dipenda, oltre che dalla garanzia dei diritti, dall'adempimento dei doveri che, contrariamente agli obblighi, per lo più riconducibili a un rapporto sinallagmatico<sup>277</sup>, rispondono a quel principio fondamentale di solidarietà che al pari della cittadinanza, come detto da Giuseppe Dalla Torre, esprime una relazione: "si è cittadini perché si è solidali; perché si coglie la dimensione fondamentale dell' 'esserci'; perché si avverte che il bene personale è strettamente connesso col bene dell'altro e con quello degli altri"<sup>278</sup>. *Altro* e *altri* oggi sono divenuti una categoria, anche al livello costituzionale, che non si esaurisce più in chi è nel presente, ma si arricchisce di coloro che verranno, quelle generazioni future i cui interessi, avendo fatto ingresso nei principi fondamentali del nostro testo costituzionale insieme all'ambiente e agli ecosistemi, con questi invocano una nuova semantizzazione della solidarietà, da intendersi come consapevolezza e responsabilità verso il destino di ognuno, di ogni forma vivente presente e futura, entro quella cornice che Andrea Morrone ha chiamato di "coesistenza integrata" di tutte le forme di vita<sup>279</sup>. "Dimenticando gli altri di oggi e rimuovendo gli altri che verranno", è stato detto con grande efficacia, "i diritti espungono da sé la solidarietà e la responsabilità, allontanandosi così dal loro significato costituzionale più autentico"<sup>280</sup>.

La prospettiva di una visione *trans*-generazionale della comunità<sup>281</sup>, quindi *inter*-temporale, muovendo ad esempio dalla logica non già del consumo ma dell'*uso* di beni che non sono "*fully mine*", richiede un impegno di matrice culturale cui la scuola non può sottrarsi. Stefano Grassi, nella Sua Relazione di sintesi del Seminario dell'Associazione dei Costituzio-

---

<sup>276</sup> In tema recent. cfr. F. BIONDI DAL MONTE - S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Milano, 2023, in part. 105 ss. Sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione*, cit. Vedi anche il Numero speciale di *federalismi.it*, 32/2022 aperto da S. BARONCELLI, *Introduzione. Diritto alle Diversità e inclusione nelle scuole. Disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere, e minoranze linguistiche*, *ivi*, iv ss. In una prospettiva più ampia, cfr. F. CASSANO, *L'approssimazione. Esercizi di esperienza dell'altro*, Bologna, 1989.

<sup>277</sup> I. MASSA PINTO, *Doveri*, in C. Caruso - C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 295.

<sup>278</sup> G. DALLA TORRE, *Introduzione*, in G. Dalla Torre - F. Miano - M. Truffelli (a cura di), *Cittadinanza e partecipazione*, Roma, 2003, 15. Sul principio di solidarietà, *ex multis*, cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

<sup>279</sup> A. MORRONE, *Fondata*, cit., 786.

<sup>280</sup> R. BIFULCO - A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in Id. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, xix.

<sup>281</sup> A. D'ALOIA, *Bioetica*, cit., 670.

nalisti tenutosi a maggio del 2023, e dedicato interamente all'ambiente, ha ricordato la sottolineatura, da parte di Valerio Onida, del valore educativo e civile della menzione dell'ambiente in Costituzione<sup>282</sup>.

È in fondo ancora un investire sulla relazione con l'altro da sé, operazione che non può non mettere in moto un lavoro (che è anche prima) su sé stessi, e che deve trovare nella scuola il suo terreno di elezione<sup>283</sup>, che apre e allarga la prospettiva dando il senso più autentico del posto di ciascuno nel mondo (umano e naturale)<sup>284</sup>. Una prospettiva che si nutre dei principi personalista e solidale svelando la potenza di uno sguardo sul mondo che sia empatico, che prenda cioè luce dalla capacità di mettersi (anche) dalla parte dell'altro<sup>285</sup>.

### Parte III

#### 1. Cenni sulle problematiche legate all'autonomia differenziata: l'esigenza di assicurare la solidità del legame tra istruzione e nucleo forte della Costituzione

Alla luce di quanto fin qui detto, questa terza e conclusiva parte tenterà di offrire al dibattito alcuni spunti rispetto a tematiche di più stretta attualità.

Intanto ci si augura che, giunti a questo punto, possa apparire più nitido, agli occhi del lettore, lo scenario di un sistema nazionale di istruzione che garantisca allo stesso quell'unità – che non significa uniformità<sup>286</sup> - funzionale ad evitare diversificazioni territoriali che possano minare, questo è il punto, la solidità del legame che tiene insieme il sistema di istruzione e il nucleo forte della Costituzione.

Il tema riveste una particolare rilevanza alla luce dell'attuazione, da tempo in discussione e al momento, come noto, in una fase piuttosto avanzata a livello parlamentare, del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3 Cost., che prevede, tra le materie esclusive statali oggetto di possibile ampliamento delle competenze regionali, proprio quella ex art. 117, comma 2., lett. n), ovvero le norme generali sull'istruzione<sup>287</sup>.

Come anticipato in precedenza, la definizione di ciò che rientra nel perimetro di tale concetto, in assenza di chiarimenti sul piano costituzionale e anche legislativo, è incombenza di cui si è fatto carico il Giudice costituzionale, in special modo con la sentenza n. 200 del 2009. In questa pronuncia, la Corte, illuminando il legame tra le prescrizioni ex artt. 33 e 34

---

<sup>282</sup> S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in questa *Rivista*, 3/2023, 217.

<sup>283</sup> Cfr. in tema B. LIBERALI, *L'educazione e la prospettiva del "rispetto dei generi" quale strumento per contrastare la violenza e il bullismo*, in *Osservatorio AIC*, 3/2015.

<sup>284</sup> Cfr. M. CERUTI, *Il tempo della complessità*, Milano, 2018, in part. 143.

<sup>285</sup> Di uno spirito etero-centrico, fondato sull'altruismo, sull'amore dei lontani nel tempo e nello spazio ha parlato A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco - A. D'Aloia (a cura di), *op. cit.*, 97; cfr. T. NAGEL, *The Possibility of Altruism*, Princeton, 1970. Vedi anche T. GROPPI, *Oltre le gerarchie*, cit., 97-98.

<sup>286</sup> P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quad. cost.*, 2/2011, 325.

<sup>287</sup> Cfr. R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Quest. Giust.*, 4/2019, 71 ss. Sul progetto in questi giorni in Aula, cfr. D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, in part. 193 ss.



Cost., peraltro in scia a quanto rilevato dalla dottrina tradizionale<sup>288</sup>, ha tracciato i contorni dell'assetto di base del sistema scolastico, quello che possiede una "valenza generale ed unitaria"<sup>289</sup> e che, come tale, esige una riserva statale. Un assetto di cui è partecipe certamente tutto quanto prescritto negli artt. 33 e 34 Cost., ma che in esso non si esaurisce, altri essendo i tasselli, via via introdotti anche dal legislatore<sup>290</sup> - è il caso dell'autonomia scolastica, della riforma degli organi collegiali della scuola, della legge sulla parità scolastica, del diritto allo studio, della revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici - idonei a definire quella che la stessa Corte chiama "la struttura portante del sistema nazionale dell'istruzione"<sup>291</sup>. Un complesso articolato di norme, dunque, che "richiedono di essere applicate in modo necessariamente uniforme in tutto il territorio nazionale", al fine di assicurare unitarietà ed uniformità nella fruizione del servizio, nonché l'*identità culturale* del Paese<sup>292</sup>.

L'impostazione prescelta dalla Corte, che si poneva a valle di interventi precedenti meno di sistema e che oggi trova conferma nella recentissima pronuncia n. 223 del 2023 - dalla quale peraltro emerge l'intreccio non solo *ab intra*, ma anche quello *ab extra*, che coinvolge cioè altre competenze esclusive statali - è stata accolta con accenti diversi dalla dottrina<sup>293</sup>. Non potendo essere questa la sede ove provare a sciogliere i tanti nodi ermeneutici che il riparto, proprio sull'istruzione, lascia irrisolti, qui si vuole solo offrire qualche riflessione, si spera utile, proprio in riferimento all'ipotesi che siano anche le norme generali oggetto di maggiore autonomia in favore delle regioni. L'ipotesi appare invero non poco eccentrica e, non a caso, fu subito individuata come problematica dalla Commissione di Studio sul regionalismo differenziato nominata nel 2021 e coordinata dal Prof. Beniamino Caravita. Peraltro, la confluenza delle norme generali sull'istruzione nell'alveo di quelle competenze esclusive oggetto di possibile differenziazione è frutto di non poche leggerezze, come dimostrano gli stessi lavori preparatori della Riforma del Titolo V approvata nel 2001<sup>294</sup>.

Occorre muovere da una premessa, anch'essa, di carattere generale. Le norme generali stabilite dall'art. 33, comma 2 Cost. sono tali perché presuppongono un sistema plurale (pubblico-privato) e articolato (nei territori)<sup>295</sup>. La loro funzione è quella di ricondurre un siffatto

---

<sup>288</sup> Il riferimento non può che andare a U. POTOTOSCHNIG, *Insegnamento, istruzione*, cit.

<sup>289</sup> Corte cost., sent. n. 200 del 2009, p. 21 Cons. dir.

<sup>290</sup> Secondo la Corte, *ivi*, "il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo".

<sup>291</sup> *Ivi*, p. 24. Cons. dir.

<sup>292</sup> *Ivi*.

<sup>293</sup> Sulla sentenza Corte cost., n. 200 del 2009, vedi A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *federalismi.it*, 14/2009; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 3/2010, 511 ss.; M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile punto di equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, *ivi*, 531 ss.

<sup>294</sup> Sullo specifico punto, cfr. L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della Riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2023, in part. 79 e note 66 e 67.

<sup>295</sup> Per una riflessione in tal senso cfr. A. MORRONE, *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in *Le Istit. del Fed.*, 1/2003, 145 ss. Secondo l'Autore "l'espressione "norma generale" rimanda ad un concetto di tipo relazionale (o relativo): nel senso che il carattere generale di una norma può essere

sistema, per dirla con Giuseppe Dossetti in sede Costituente, ad unità direzionale, dando allo stesso un ordinamento<sup>296</sup>. Nello stesso dibattito, peraltro, Aldo Moro ebbe modo di precisare che solo la sostituzione, da parte di Concetto Marchesi, della originaria formula che voleva lo Stato dettare “i principi generali” in materia di istruzione in quella che invece faceva riferimento alle “norme generali” poteva essere accettata dalla Democrazia cristiana in quanto questa seconda formulazione, lungi dal consentire allo Stato di impartire indirizzi ideologici alle scuole (statali e non), esplicitava come compito dello stesso fosse quello di fissare “le condizioni giuridiche dell’istruzione”<sup>297</sup>. Concetto che in qualche modo pare essere rievocato dalla Corte costituzionale quando, molto più recentemente, ha ricondotto nell’alveo delle norme generali la disciplina sull’adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell’iscrizione e dell’accesso ai servizi scolastici in quanto volta “a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno”<sup>298</sup>.

La generalità delle norme, dunque, pare evocare la necessità che la materia si doti di una disciplina di base, che ne definisca la struttura *portante*, qui l’espressione del Giudice costituzionale è piuttosto convincente, che tenga, pur nella possibilità di una diversificazione, costantemente vivo il flusso linfatico tra istruzione e nucleo duro della Costituzione. Quindi una disciplina che garantisca la pienezza di quei principi costitutivi dell’identità costituzionale al servizio del pieno sviluppo della persona umana<sup>299</sup>. Far sì che una “generalità” così intesa possa essere devoluta a ciascun ente regionale depotenzierebbe proprio la tensione unificante che dà senso a una disciplina di tal tipo, generale appunto.

Su un altro piano, poi, che in qualche modo si sgancia da quello legato alla semantizzazione dei vari titoli competenziali, occorre forse prendere atto di un dato che non è solo spinto dalla giurisprudenza costituzionale, particolarmente ri-centralizzante in materia di istruzione, ma anche da riscontri empirici sul campo<sup>300</sup>. La potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, fermo restando il dimensionamento sul territorio della rete scolastica e la programmazione, è probabilmente una materia che eccede le capacità regionali. Forse la strada, fortificata da norme generali e livelli essenziali delle prestazioni, potrebbe essere davvero quella di un’istruzione da ricondurre alla relazione tra Stato, soggetto capace di garantire unitarietà, coesione, invero delle finalità costituzionali dell’istruzione ed equilibrio<sup>301</sup>, e istituzioni scolastiche autonome<sup>302</sup>. Una relazione che necessiterebbe, però, ed è qui il ruolo delle regioni, di organi adeguatamente attrezzati per un’efficace opera di raccordo e coordinamento,

---

stabilito in relazione a un determinato termine di paragone, ossia un’altra norma che, rispetto alla prima, ha carattere speciale o particolare”, 151-152. Le norme generali “saldano in una ossatura unica le plurali articolazioni dell’istruzione”, così A. IANNUZZI, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, in *federalismi.it*, 24/2010, 3.

<sup>296</sup> Intervento di Giuseppe Dossetti in Prima Sottocommissione, 22 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. VI, Roma, 1970, 578.

<sup>297</sup> *Ivi*, 580.

<sup>298</sup> Corte cost., sent. n. 5 del 2018. In tema, *ex multis*, cfr. B. LIBERALI, (*Prima*) *il dovere e (poi) il diritto: alla ricerca degli “ossimori costituzionali” nella cura dei figli*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 2019, in part. 250 ss.

<sup>299</sup> Utili a tal proposito le riflessioni di F. FRACCHIA, *ult. cit.*, 77-78.

<sup>300</sup> Per gli spazi regionali in materia, cfr. T. CERRUTI, *Differenziazione e istruzione: è necessario l’art. 116 co. 3 Cost?*, in M. Cosulich (a cura di), *op. cit.*, 457 ss.

<sup>301</sup> A. POGGI, *La Repubblica e l’istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in *Dir. cost.*, 3/2021, 126.

<sup>302</sup> F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, 123.

che richiede anche appropriate formule organizzative che ben possono differenziarsi<sup>303</sup>, in vista di un'autonomia esecutiva degli enti territoriali che, nella nuova dimensione europea, è solo un nuovo modo di essere dell'autonomia<sup>304</sup>.

## 2. L'istruzione di fronte alla sfida epocale dell'intelligenza artificiale: l'urgenza di “una nuova costruzione dell'umano”

L'istruzione è fattore di identità costituzionale perché in fondo, come si è provato a far emergere in questo lavoro, al pari dei principi che definiscono la seconda, si occupa della persona umana e della sua stessa identità.

Ecco perché l'istruzione è chiamata non più solo a far fronte, ma a ritagliarsi il ruolo di *player* decisivo nella sfida che sta attraversando, appunto, l'identità umana. La tecnologia e l'intelligenza artificiale hanno messo in piedi una nuova forma di potere<sup>305</sup>, coniugato al futuro e che pare permanente<sup>306</sup>, che, ergendosi sulla base di logiche sconosciute in passato - si pensi su tutte all'*invisibilità* degli algoritmi<sup>307</sup> - sta mettendo in questione le coordinate antropologiche fondamentali<sup>308</sup>, impattando sui profili strutturali dell'essere umano<sup>309</sup>, cioè la *percezione della* e l'*interazione nella* realtà, la *conoscenza*, la *creatività*, l'*esperienza*, la *verità* ed ancora l'*emotività*, l'*affettività*, l'*aspirazione*<sup>310</sup>. È stato recentemente scritto che “ai due modi tradizionali per mezzo dei quali gli esseri umani hanno conosciuto il mondo, ossia la fede e la ragione, l'intelligenza artificiale ne aggiunge un terzo. Questo mutamento metterà alla prova (...) i nostri presupposti fondamentali sul mondo e sul posto che noi stessi vi occupiamo”<sup>311</sup>.

In estrema sintesi, siamo in un'epoca in cui è in gioco il destino stesso dell'essere umano, che abita un mondo che non è più a due dimensioni, reale e virtuale, ma che si apre al *Metaverso*, definito da Stylianos Mistakidis, “un ambiente multiutente perpetuo e persistente che mescola realtà fisica e virtualità digitale”<sup>312</sup>.

Il sistema di istruzione, quale primo e principale luogo di costruzione, formazione e sviluppo dell'*Anthropos*, non può sottrarsi a questa sfida, appunto, epocale, da giocarsi su due piani che, semplificando, potremmo chiamare della tecnologia *nella* scuola e della scuola *per* la tecnologia.

---

<sup>303</sup> A. POGGI, *L'istruzione come fattore*, cit.

<sup>304</sup> A. MORRONE, *Per la Repubblica*, cit., 70-1.

<sup>305</sup> K. CRAWFORD, *Né intelligente né artificiale. Il lato oscuro dell'IA*, Bologna, 2021, 16.

<sup>306</sup> Cfr. G. BALBI, *L'ultima ideologia. Breve storia della rivoluzione digitale*, Roma-Bari, 2022.

<sup>307</sup> Non a caso c'è chi ha parlato di algocrazia, cfr. L. FRANCALANCI, *Dall'algocrazia all'algotetica: il potere degli algoritmi*, in *Italiano digit.*, 3/2020, 97 ss. Per le ricadute sul piano del diritto costituzionale, cfr. F. BALAGUER, *La Costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023.

<sup>308</sup> L'espressione è di V. PAGLIA, *Tecnologie digitali ed etica*, in *Riv. Sc. Edu.*, 1/2021, 72. Vedi in tema G. Cerrina Feroni – C. Fontana - E. Raffiotta (a cura di), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, 2022; U. Ruffolo (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, 2020.

<sup>309</sup> P. RIVOLTELLA, *Pedagogia algoritmica*, Brescia, 2023, 33.

<sup>310</sup> A. D'ALOIA, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavoro in corso*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 651 ss., in part. 677.

<sup>311</sup> H. A. KISSINGER - E. SCHMIDT - D. HUTTENLOCHER, *L'era dell'Intelligenza artificiale. Il futuro dell'identità umana*, Milano, 2023, 155.

<sup>312</sup> S. MYSTAKIDIS, *Metaverse*, in *Encyclopedia*, 2(1), 2022, 486.

Quanto al primo, il tema, che non è (né può essere) più sull'*an* bensì sul *quomodo*, può declinarsi ulteriormente come supporto alla didattica e come meccanismo di *governance* dell'istruzione. Rispetto alla prima, essendo terreno di elezione dei pedagogisti<sup>313</sup>, pochissime battute volte solo a evidenziare due aspetti di un certo interesse sul piano costituzionale: intanto, il fatto che il ricorso alle tecnologie innovative e personalizzate (il *coding*, il ricorso al pensiero computazionale etc.), fortemente promossa sul piano europeo, è capace di produrre effetti di rilievo sul piano dell'inclusione scolastica, con il soddisfacimento dei bisogni educativi più complessi; in secondo luogo, la tecnologia, che certamente non può ridursi all'*e-learning*, offre l'opportunità di costruire una pluralità di ambienti di apprendimento e proporre di conseguenza anche una nuova articolazione della forma scolare, aperta, che richiede un rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche<sup>314</sup>.

Il piano della *governance* della scuola è invece questione più delicata, soprattutto quando la tecnologia da essere "soltanto un «mezzo» per realizzare un corso di azioni deciso da un soggetto agente umano" diviene soggetto che prende autonomamente "decisioni rilevanti per la persona umana e la sua libertà"<sup>315</sup>. In proposito, indicazioni importanti sono venute dalla nota vicenda dell'assegnazione dei docenti decisa da un algoritmo, rispetto alla quale il Consiglio di Stato, pur sottolineando gli "indiscutibili vantaggi" derivanti dall'automazione del processo decisionale, particolarmente evidenti con riferimento a procedure implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale, ha preteso la conoscibilità dell'algoritmo e il fatto che la regola algoritmica sia soggetta alla piena cognizione, e al pieno sindacato, del giudice amministrativo<sup>316</sup>. Va altresì evidenziato l'avvertimento lanciato dalla proposta di Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale che proprio nei giorni in cui si chiude questo lavoro è oggetto di un accordo politico a livello europeo volto all'approvazione definitiva entro la scadenza dell'attuale legislatura. Qui si precisa, infatti, che "i sistemi di IA utilizzati nell'istruzione o nella formazione professionale, in particolare per determinare l'accesso o l'assegnazione di persone agli istituti di istruzione e formazione professionale o per valutare le persone che svolgono prove come parte o presupposto della loro istruzione, dovrebbero essere considerati ad alto rischio in quanto possono determinare il percorso d'istruzione e professionale della vita di una persona e quindi incidere sulla sua capacità di garantire il proprio sostentamento. Se progettati e utilizzati in modo inadeguato, tali sistemi possono violare il diritto all'istruzione e alla formazione, nonché il diritto alla non discriminazione, e perpetuare modelli storici di discriminazione"<sup>317</sup>.

Il secondo piano è, se possibile, ancora più cruciale, perché evoca l'impegno del sistema di istruzione per una formazione della persona umana *al* mondo nuovo. È una prospettiva tutt'altro che agevole, che deve schiudere all'essere umano le virtù del *diálogos*, dell'intesa

---

<sup>313</sup> *Ex multis*, cfr. P. RIVOLTELLA, *ult. cit.*

<sup>314</sup> A. POGGI - L. ALBERT, *Presentazione*, in D. Cecchi - G. Chiosso (a cura di), *È possibile una scuola diversa? Una ricerca sperimentale per migliorare la qualità scolastica*, Bologna, 2019, 7.

<sup>315</sup> A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale. L'intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Jour.*, 1/2019, 69.

<sup>316</sup> C.d.S., VI sez., n. 2270 del 2019.

<sup>317</sup> Proposta di Regolamento europeo COM(2021) 206 final, Considerando n. 35.

fra i diversi mondi, linguaggi, saperi e che per questo necessita di un lavoro sul pensiero, che sia, per dirla con Ivano Dionigi, “pensiero-lungo”, quello cioè che tiene insieme i diversi punti di vista<sup>318</sup>, che sappia soppesare, “tornare al dubbio”<sup>319</sup>, svelare il senso della domanda e dell’interrogarsi sulle cose. Una prospettiva, però, che al tempo stesso deve nutrirsi del desiderio, verso ciò che *ancora non è*, della *passione*, della *curiosità*, dell’*impegno* verso il mondo intero, presente e futuro<sup>320</sup>. Potenziare la cultura e la formazione non per un’asettica demonizzazione della tecnica, ma per cogliere quanto l’uomo possa arricchirsi dalle ibridazioni con le macchine senza tuttavia assumere queste come “uniche portatrici di destino e di futuro”<sup>321</sup>. In fondo, per mantenere l’uomo nella dimora dell’umanesimo<sup>322</sup>.

La più grande risorsa su cui investire e lavorare oggi è, come detto da Aldo Schiavone, “una nuova costruzione dell’umano”, possibile a partire da una “radicale discontinuità nella postura delle intelligenze”<sup>323</sup>. Si tratta di impresa che ha bisogno di due motori propulsivi: il pensiero, un nuovo pensiero sull’uomo, e la politica, una nuova politica. Solo l’unione tra un (nuovo) pensiero e una (nuova) politica - *simul stabunt simul cadent* - consentirà alla tecnica di esprimere tutta la sua funzione liberatrice nei confronti dell’umano e di confermare, quindi, il verso della nostra storia<sup>324</sup>.

Entrambi, traendo ispirazione dall’identità costituzionale, *convergono* nel sistema di istruzione.

### **In conclusione: il “non detto” che tiene tutto insieme, cioè il *ruolo* centrale degli *insegnanti***

Riannodando le fila del discorso che si è portato sin qui avanti, affiora un “non detto” che, tuttavia, è presente in ogni punto toccato e che in fondo li tiene tutti insieme: il ruolo degli insegnanti, la cui funzione, giammai riducibile ad una mera attività unidirezionale di trasmissione di conoscenze e saperi, attinge invero il proprio senso a partire dal fatto che essa si svolge *su, per e con* persone<sup>325</sup>, non potendo pertanto rinunciare a ciò che la qualifica nel profondo, ovvero la dimensione relazionale con i discenti. Una dimensione che, nutrendosi della *magistralità*, e dunque del *dire persuasivo-argomentativo* e dell’*essere testimone*<sup>326</sup>, è

---

<sup>318</sup> I. DIONIGI, *Osa sapere. Contro la paura e l’ignoranza*, Milano, 2029, 65. Cfr. H. BLUMENBERG, *La leggibilità del mondo*, Bologna, 1984; B. C. HAN, *Il profumo del tempo. L’arte di indugiare sulle cose*, Milano, 2017.

<sup>319</sup> M. CERUTI - F. BELLUSCI, *op. cit.*, 47.

<sup>320</sup> D. MARAINI, *La scuola ci salverà*, Milano, 2021, 9, per la quale alla scuola serve anche fiducia, entusiasmo, amore per il grande potere della conoscenza e un investimento etico ed emotivo.

<sup>321</sup> F. CAMBI - F. PINTO MINERVA, *Governate l’età della tecnica. Il ruolo chiave della formazione*, Milano, 2023, 93.

<sup>322</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>323</sup> A. SCHIAVONE, *Progresso*, Bologna, 2020, 46.

<sup>324</sup> *Ibidem*, 123. Cfr. in tema R. BODEI, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale*, Bologna, 2019.

<sup>325</sup> Cfr. M. BUBER, *Il problema dell’uomo*, trad. it., Bologna, 2019; E. DAMIANO, *L’insegnante etico. Saggio sull’insegnamento come professione morale*, Assisi, 2007.

<sup>326</sup> “Il lievito del desiderio di essere si diffonde solo per contagio, per testimonianza non per un eterno ritorno all’uguale, ma per un invito ad aprire gli occhi sul mondo, sulle cose, sulle persone”, così C. LANEVE, *Dall’essere al vivere*, cit., 195.

volta alla crescita intanto della persona-alunno, e poi dello stesso insegnante, acquisendo così la propria connotazione educativa.

A ben guardare, tutto si tiene – come si diceva – se (e solo se) gli insegnanti sono messi nelle condizioni di esercitare appieno la loro funzione. A tal fine, è indispensabile far luce, oltre che sulla natura vocazionale del loro servizio, che preme sui soli tasti del trasporto emotivo e dell'afflato morale (peraltro ineliminabili), sul fatto che quella degli insegnanti è a tutti gli effetti una vera *professione*, cioè qualcosa che ha bisogno non soltanto di un'adeguata formazione, quanto di una iperspecializzazione, che consta di profonde e articolate conoscenze, dello sviluppo di competenze diversificate<sup>327</sup>, nonché di un adeguato riconoscimento sociale, istituzionale e, dunque, retributivo<sup>328</sup>. Traguardi, questi, raggiungibili solo a partire dal concreto disvelamento della centralità della loro funzione<sup>329</sup>, oggi ancor più evidente se ci si pone dall'angolazione della costruzione, del mantenimento e dello sviluppo dell'identità costituzionale.

In palio c'è sempre l'obiettivo (oggi) di edificare (per il domani) l'autonomia del soggetto in apprendimento, che significa realizzare la sua umanità<sup>330</sup>.

Ritornano la *progettualità*, la *persona umana*, la prospettiva del *tempo*.

Dimensioni che, intrecciate tra loro, offrono un orizzonte rassicurante, perché, come detto da Silvia Niccolai, “la cultura edifica il tempo, la durata, che sono le condizioni all'interno delle quali può esistere un mondo comune degli uomini”<sup>331</sup>.

---

<sup>327</sup> P. RIVOLTELLA, *Un'idea di professionalità*, in L. Perla – B. Martini (a cura di), *Professione insegnante. Idee e modelli di formazione*, Milano, 2019, 25. Vedi anche G. MATUCCI, *La formazione degli insegnanti della scuola secondaria e la posizione del minore d'età: spunti di riflessione nella prospettiva giuridico-costituzionale*, in M. Ferrari - M. Morandi - R. Casale - J. Windheuser (a cura di), *La formazione degli insegnanti della secondaria in Italia e in Germania. Una questione culturale*, Milano, 2021, 163 ss.

<sup>328</sup> Già oltre sessant'anni fa Giovanni Calò, allora Presidente della Commissione Nazionale Italiana dell'Unesco, individuava una tra le più gravi cause della penuria di maestri di scuola primaria le condizioni di vita poco favorevoli determinate dal loro trattamento economico e giuridico, quella “a cui in primo luogo, e con più sollecita cura, deve rivolgersi l'attenzione dei poteri responsabili e dei pedagogisti e uomini di scuola” perché ingenera “un'attitudine psicologica, nell'opinione comune e nell'animo dei possibili candidati all'insegnamento, di scarsa considerazione, di nessun prestigio o di quasi disprezzo verso la professione docente”, in *Crisi di maestri nel mondo*, in *Scuola it. mod.*, 3/1963, 6.

<sup>329</sup> La mancata considerazione della “centralità della qualità della forza docente” è denunciata da G. ARGENTIN, *Nostra scuola quotidiana. Il cambiamento necessario*, Bologna, 2021, 63, il quale vede negli insegnanti “gli attori chiave” (anche se certamente non gli unici) “dei processi scolastici”, 69. L'A. afferma, altresì, che “dal benessere di chi fa scuola dipendono i risultati del sistema di istruzione in termini di conoscenze, competenze ed educazione degli studenti, ma anche di effettiva attivazione” del potenziale trasformativo della scuola, 63. Vedi anche Id., *Gli insegnanti nella scuola italiana. Ricerche e prospettive di intervento*, Bologna, 2018.

<sup>330</sup> C. SCURATI, *Pedagogia della scuola*, Brescia, 1997, 99.

<sup>331</sup> S. NICCOLAI, *Imperio della necessità e via della libertà. Un appunto sul ruolo della cultura negli scenari della globalizzazione*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 570.