



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2023

Un devoir de justice:
le sfide dell'uguaglianza
nel diritto all'istruzione scolastica

di Alessandro Lauro

EDITORIALE SCIENTIFICA

UN DEVOIR DE JUSTICE: LE SFIDE DELL'UGUAGLIANZA NEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE SCOLASTICA

di Alessandro Lauro

Dottore di ricerca in diritto pubblico

Università Ca' Foscari di Venezia – Université Paris Panthéon Assas

SOMMARIO: 1. UN DEVOIR DE JUSTICE: L'ISTRUZIONE COME VEICOLO DELL'UGUAGLIANZA SOSTANZIALE NEL COSTITUZIONALISMO SOCIALE EUROPEO; 2. LA SCUOLA, LUOGO DELL'IMPOSSIBILE UGUAGLIANZA FORMALE?; 3. I PERCORSI EDUCATIVI FRA "PERSONALIZZAZIONE" ...; 4. E "OGGETTIVAZIONE" (CIOÈ FRA PERSONA E MERCATO, MA SENZA COMUNITÀ); 5. LE PERSISTENTI SFIDE COSTITUZIONALI DELL'UGUAGLIANZA, NELLA RIFORMA PERMANENTE: "CAPACI E MERITEVOLI, ANCHE SE PRIVI DI MEZZI"; 6. SPUNTI CONCLUSIVI: ARGINARE IL RISCHIO DI UN DÉTOURNEMENT D'ÉGALITÉ.

1. Un *devoir de justice*: l'istruzione come veicolo dell'uguaglianza sostanziale nel costituzionalismo sociale europeo

«*Elle est, pour la puissance publique, un devoir de justice*».

Con queste parole, riferite alla creazione di un sistema nazionale di istruzione, si esprimeva Condorcet nel *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*, presentato il 20 e 21 aprile 1792 all'Assemblea Nazionale a nome del *Comité d'instruction publique* appositamente creato in seno all'organo parlamentare. Il progetto elaborato rispondeva ad una precisa missione sancita dalla Costituzione del 1791 nel suo Titolo primo ("*Dispositions fondamentales garanties par la Constitution*")¹.

In queste "disposizioni fondamentali" già si legge lo scopo ultimo dell'educazione scolastica, ovvero creare le condizioni affinché fra i cittadini si realizzi un'*eguaglianza di fatto*. È chiaro che, malgrado la lungimiranza, tale scopo deve essere letto nel quadro della cultu-

¹ «*Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume*».

ra politica liberale che muoveva i rivoluzionari francesi: l'istruzione – pur rappresentando una sorta di servizio pubblico *ante litteram* – era funzionale all'acquisizione di una “coscienza civile”, necessaria poi all'esercizio dei diritti e dei doveri del cittadino. Detto diversamente, l'istruzione non era concepita come mezzo di sviluppo integrale della persona, in tutti i suoi aspetti, ma come strumento dello Stato per formare i *suoi* cittadini. Ciononostante, la grandezza e la carica innovativa di queste riflessioni vanno colte nella loro dimensione storica, segnata dal passaggio dall'*ancien régime* – epoca dei privilegi delle classi agiate, dell'istruzione privata riservata agli abbienti e gestita principalmente dal clero e da istituti religiosi – all'epoca moderna, dove lo Stato si fa carico di istruire tutti e, nel contesto francese, di istruire *gratuitamente*².

L'istruzione pubblica nasce in primo luogo come appropriazione, da parte del potere civile, dell'educazione della popolazione³: dopo la Controriforma, nel corso del XVII secolo, diversi Stati tedeschi impongono l'obbligo scolastico⁴, anche nell'ottica di contrastare l'insegnamento prima diffuso ad opera della Chiesa cattolica⁵.

Questa tendenza si rafforza sulla scia dell'illuminismo e della sua visione “laica” dell'esistenza, in forza delle quali varie monarchie – in Francia, ma anche in altri Stati tedeschi – impongono l'obbligo scolastico e creano reti di scuole pubbliche, ancorché non sempre gratuite. Il tentativo di monopolizzare l'educazione emerge per creare

² È noto che all'epoca della rivoluzione francese la cittadinanza rappresentava un concetto molto ristretto ed esclusivamente maschile: ciò è reso evidente, nel diritto positivo, proprio nella Costituzione del 1791 (sez. II) che riconosce solo ai *citoyens actifs* il diritto di voto, concretamente subordinandolo a condizioni censitarie calcolate sulla possibilità di pagare le imposte.

³ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, Bologna, 2010, p. 40 ss.

⁴ L'obbligo scolastico fu teorizzato dallo stesso Martin Lutero nella lettera *An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes, dass sie christliche Schulen aufrichten und halten sollen* del 1524. Il primo principato tedesco ad introdurre un obbligo scolastico fu la piccola Contea palatina di Zweibrücken nel 1592, seguita poi dalla Sassonia-Gotha nel 1642, dal Braunschweig-Wolfenbüttel nel 1647, dal Württemberg nel 1649. Un passaggio fondamentale fu il *Generallandschulreglement* del 12 agosto 1763 emanato da Federico il Grande per il regno di Prussia, che creò un sistema d'istruzione pubblica per l'intera Prussia. Per i tratti fondamentali di questa storia preliminare agli sviluppi del XIX e XX secolo v. H.G. HERRLITZ, W. HOPF, H. TITZE, E. CLOER, *Die Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart*, Weinheim und München 2009.

⁵ L. CORRADINI, *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola di comunità*, Brescia, La Scuola, 1983 (VI ed.) p. 52 ss.

condizioni di coesione interne alla popolazione, affinché essa potesse divenire realmente *nazione*, superando le concezioni particolaristiche precedenti⁶.

Da questo punto di vista, l'istruzione è anzitutto concepita come vettore dell'uguaglianza formale: istruire in egual misura i cittadini, cioè coloro che partecipano alla sovranità nazionale, significava renderli effettivamente *pari* fra di loro, secondo una concezione classica, che ricorda l'isonomia e l'isegoria del *polites* greco.

In realtà, la citazione iniziale di Condorcet, nella sua interezza, va ben oltre questa visione⁷: l'istruzione non è un semplice mezzo con cui si finalizza l'esistenza del singolo alla sua partecipazione alla comunità nazionale, ma è uno strumento con cui questi si emancipa dal bisogno. L'uguaglianza promossa dall'istruzione dovrebbe essere allora veramente *sociale*, di fatto, e non solo politica, ciò che mette in luce come il diritto all'istruzione sia difficilmente inquadrabile nelle "generazioni di diritti" normalmente invocate⁸.

Resta comunque innegabile che a lungo sia rimasta prevalente la connotazione dell'uguaglianza civico-formale nell'impostazione del servizio scolastico. Ciò è evidente nella declinazione degli Stati liberali a cavallo fra Ottocento e Novecento – Stati "monoclasse", come tali assai poco inclini a porsi la domanda dell'ascensione sociale dei meno abbienti – e arriverà al parossismo nei totalitarismi del Novecento, nei

⁶ Dopo l'Unità d'Italia, espressiva del clima dello Stato liberale e della "questione romana", è la legge 15 luglio 1877 n. 3961, detta anche legge Coppino, che introduce l'insegnamento dei «doveri dell'uomo e del cittadino», in luogo dell'insegnamento del catechismo, previsto dalla precedente Legge Casati del 1860.

⁷ CONDORCET, *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*, 20 aprile 1792, pp. 1-2 (disponibile su gallica.fr) «Offrir à tous les individus de l'espèce humaine les moyens de pourvoir à leurs besoins, d'assurer leur bien-être, de connaître et d'exercer leurs droits, d'entendre et de remplir leurs devoirs ; assurer, à chacun d'eux, la facilité de perfectionner son industrie, de se rendre capables de fonctions sociales, auxquelles il a droit d'être appelé, de développer toute l'étendue de talents qu'il a reçus de la nature ; et, par là, établir, entre les citoyens, une égalité de fait, et rendre réelle l'égalité politique reconnue par la loi; tel doit être le premier but d'une instruction nationale; et, sous ce point de vue, elle est, pour la puissance publique, un devoir de justice».

⁸ L'idea delle "generazioni di diritti" che si susseguono emerge innanzitutto nell'ambito del diritto internazionale e della filosofia del diritto. Sullo sviluppo storico-politico delle "generazioni" dei diritti v. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990. Sullo sviluppo dei diritti sociali, in relazione con l'evoluzione dei compiti dello Stato, v. A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, p. 1 ss.

quali l'istruzione è certo connotata da un forte elemento egualitario, ma profondamente distorto: il sistema scolastico è funzionale alla propaganda delle ideologie di regime e dunque ad un livellamento omogeneizzante della popolazione⁹.

Nel secondo dopoguerra, le Costituzioni si ritrovano a prendere in considerazione il sistema scolastico, ma avendo presente la necessità di operare un bilanciamento fra due esigenze: da un lato, la garanzia che l'istruzione – pilastro di una nuova idea di società – torni ad essere un *devoir de justice*, per promuovere l'avanzamento sociale. Per fare ciò, essa non può che essere un servizio pubblico, gratuito, di cui lo Stato deve farsi erogatore¹⁰. Dall'altro lato, però, l'intervento statale in ambito educativo non può ricadere nelle derive totalitarie, dovendosi preservare le individualità tanto dei docenti (con la libertà di insegnamento), quanto dei discenti nell'ambito delle comunità educative, delle quali, comunque, lo Stato non può avere il monopolio¹¹.

Queste concezioni si cristallizzano nelle disposizioni costituzionali, ovviamente impregnate della storia e della cultura di ciascun Paese.

Così, il Preambolo della Costituzione francese del 1946 sancisce

⁹ È interessante notare come il Ministero dell'istruzione in epoca nazista portava la denominazione di *Reichsministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung*. In particolare, è da sottolineare la *Volksbindung*, cioè la "costruzione del popolo", difficilmente scindibile dall'idea di propaganda. Sul tema v. K.I. FLESSAU, *Schule und Diktatur. Lehrpläne und Schulbücher des Nationalsozialismus*, München 1977; R. DIETHMAR (Hrsg.), *Schule und Unterricht im Dritten Reich*, Neuwied, 1985. Per l'Italia si v. almeno G. CANESTRI, *La scuola italiana dalla legge Casati ad oggi*, Torino, 1981.

¹⁰ Queste le parole di M. RUINI nella *Relazione al progetto di Costituzione*: «Uno dei punti al quale l'Italia deve tenere è che nella sua costituzione, come in nessun'altra, sia accentuato l'impegno di aprire ai capaci e meritevoli, anche se poveri, i gradi più alti dell'istruzione. Alla realizzazione di questo impegno occorreranno grandi stanziamenti; ma non si deve esitare; si tratta di una delle forme più significative per riconoscere, anche qui, un diritto della persona, per utilizzare a vantaggio della società forze che resterebbero latenti e perdute, di attuare una vera ed integrale democrazia».

¹¹ *Ibidem*: «Per la scuola, si è riconosciuto che spetta alla Repubblica dettare le norme generali sull'istruzione, organizzare la scuola di Stato in tutti i suoi gradi, assicurare ad enti e privati la facoltà di istituire altre scuole. Tutto ciò non costituisce un monopolio statale; ed è ammessa la libertà d'insegnamento. Ma l'organizzazione della scuola pubblica è una delle precipue funzioni dello Stato; e quando le scuole non statali chiedono la parificazione, la legge ne definisce gli obblighi e la sorveglianza da parte dello Stato, e nel tempo stesso ne assicura la effettiva libertà garantendo parità di trattamento agli alunni, a parità di condizioni didattiche. La serietà degli studi e l'imparziale controllo su tutte le scuole statali e non statali sono garantiti con l'obbligo dell'esame di Stato, non solo allo sbocco finale ma anche in gradi intermedi».

l'eguale diritto di ogni bambino ed adulto ad accedere all'istruzione, affermando che l'organizzazione di un insegnamento pubblico gratuito e *laico* è un *dovere dello Stato*, ma tacendo sulla possibilità dei privati di istituire scuole¹².

L'art. 7 della *Grundgesetz* tedesca dopo aver enunciato, in via preliminare, che tutto il sistema educativo è posto sotto la sorveglianza dello Stato, dedica la gran parte delle sue previsioni alla possibilità dell'insegnamento privato e religioso, anche nelle scuole pubbliche, pur sancendo la piena libertà rispetto alla fruizione o all'erogazione di questo¹³. Si tratta di disposizioni, invero, molto più stringate del precedente testo costituzionale di Weimar, ricco di indicazioni specifiche riguardo al diritto all'istruzione e all'ordinamento scolastico, indicazioni che, peraltro, fungeranno da punto di riferimento nella redazione della Costituzione italiana¹⁴. Ciò si spiega in relazione alla scelta federalista della Costituzione di Bonn, che rinvierà gran parte della materia scolastica alla competenza legislativa dei *Länder*¹⁵, sebbene il ruolo del potere pubblico nell'organizzazione scolastica sia consacrato in maniera inequivocabile¹⁶. Diversamente, la Costituzione austriaca del 1920 – ripristinata dopo la caduta del nazismo e la fine dell'occupazione alleata nel 1955 – concentra principalmente nella Federazione le principali competenze nella materia¹⁷.

¹² Per la Francia si v. la tesi di T. BOMPARD, *Le droit à l'éducation. L'émergence d'un discours dans le contexte des laïcités françaises*, Université Grenoble Alpes, 2017, reperibile all'indirizzo hal.archives-ouvertes.fr.

¹³ La Costituzione di Weimar dedica un intero Capo all'istruzione e all'educazione, composto da nove articoli (dall'art. 142 al 150). Vi si rinvencono norme di grande innovazione sociale, come l'obbligo scolastico fino a diciotto anni (art. 145).

¹⁴ Il primo articolo della Costituzione di Weimar dedicato all'istruzione (art. 142: «*Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei*») è stato praticamente tradotto e trasfuso nell'art. 33 della Costituzione italiana.

¹⁵ S. JENCKER, *Ist unsere Schulverfassung noch zeitgemäß?*, in F.R. JACH, S. JENKNER (a cura di), *Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen. Festschrift zum 65. Geburtstag von J. P. Vogel*. Duncker & Humblot, Berlino, 1998, p. 2 ss.

¹⁶ In effetti la previsione della "sorveglianza statale" di cui all'art. 7 GG è stata interpretata in maniera assai pregnante, considerata una sintesi dei "diritti statali di signoria" sulla scuola. Cfr. BVerwGE 6, 104; «*Inbegriff der staatlichen Herrschaftsrechte über die Schule, nämlich die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens*», citato *ibidem*.

¹⁷ Cfr. l'art. 14 della Costituzione austriaca, modificato nel 2005. In particolare, il comma 5° ha introdotto una serie di valori (la democrazia, l'umanità, la pace, la giustizia, l'apertura e la tolleranza) come elementi cardine del sistema di istruzione, che

Gli articoli 33 e 34 della Costituzione italiana seguono le coordinate prima indicate – l’istituzione di un servizio pubblico accessibile da tutti in condizioni di uguaglianza, ferma restando la possibilità di creare scuole private – ma con una particolare e forte connotazione dell’impegno della Repubblica affinché anche coloro che sono *privi di mezzi* possano accedere ai livelli più alti dell’istruzione. Tale previsione, indice di una particolare sensibilità dei Costituenti per le situazioni di povertà¹⁸, si inserisce in un ordito logico-normativo (ma anche ideologico, nel più alto senso del termine) che ricollega lo studio al lavoro, fondamento della Repubblica (art. 1), come contributo del singolo al progresso materiale e morale (art 4)¹⁹, ma – corrispettivamente – come concreta possibilità data dallo Stato all’individuo per una sua “ascensione sociale”. Si tratta di una connotazione diversa da quella dei due Testi coevi, proprio perché decisamente “sbilanciata” sul piano della disuguaglianza sociale da colmare ed attenta a che la scuola servisse gli scopi dell’art. 3, comma secondo, Cost.²⁰

A queste tendenze si assoceranno le Costituzioni europee soprag-

garantisce all’intera popolazione, indipendentemente dall’origine, dalla condizione sociale e finanziaria, il massimo livello di educazione («*Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen sind Grundwerte der Schule, auf deren Grundlage sie der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau sichert*»).

¹⁸ Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, p. 23 ss.

¹⁹ C. PINELLI, “*Lavoro*” e “*progresso*” nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2009, p. 401 ss.

²⁰ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14: «Nel loro essenziale e costitutivo rapporto con gli ambiti di vita sociale e con la formazione stessa della persona umana, i ‘diritti sociali’ assumono una connotazione opposta o quanto meno diversa rispetto a quella del *Welfare State* emersa dalla cultura empirica del laburismo, la quale è incentrata sulla figura di uno stato paternalista, dispensatore della sicurezza sociale e dei consequenziali benefici. Per la Costituzione italiana, invece, il punto di partenza non è dato dallo Stato ma è rappresentato dai luoghi e dai legami sociali – come la famiglia, la scuola il lavoro, l’ambiente di vita personale e collettiva – nei quali e mediante i quali il singolo individuo si fa persona e si esprime come persona. Di tali relazioni essenziali i ‘diritti sociali’ costituiscono la trama di valore che, per il contenuto assiologico che le è proprio, è superiore allo Stato e ne vincola le funzioni, ponendosi, così, come fondamento di diritti costituzionali, inviolabili nel loro contenuto essenziale, nei quali consiste, insieme alle libertà civili e ai diritti fondamentali del singolo, la ‘costituzione pluralistica della società’».

giunte nel corso del tempo. L'art. 27 della Costituzione spagnola del 1978 assegnerà un fine molto definito all'educazione, in particolare scolastica, ovvero «*el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*». Ancora più densa la missione che assume la Costituzione portoghese (art. 73) per la scuola, ovvero il contributo «all'uguaglianza di opportunità, al superamento delle disuguaglianze economiche, sociali e culturali, allo sviluppo della personalità e dello spirito di tolleranza, di comprensione mutua, di solidarietà e responsabilità, per il progresso sociale e per la partecipazione democratica nella vita collettiva»²¹. Tutto questo nel quadro di un divieto, fatto allo Stato, di «programmare l'educazione e la cultura secondo una qualsivoglia direttrice filosofica, estetica, politica, ideologica o religiosa» (art. 43, comma secondo).

L'essenza dell'istruzione pubblica come vettore di promozione dell'uguaglianza sostanziale appare allora come un dato consolidato del costituzionalismo sociale europeo – ma che già trova le sue radici nel costituzionalismo liberale. E sembra opportuno sottolineare sin da ora come questa idea di promozione insita nel diritto all'istruzione sia altamente specifica di un patrimonio costituzionale *nazionale* degli Stati *europei*: lo dimostra, da un lato, il fatto che negli Stati Uniti il diritto all'istruzione non sia riconosciuto come un diritto costituzionale *fondamentale*²² e, tanto meno, come un diritto sociale di prestazione²³.

²¹ Art. 72, comma secondo, Cost. Port.: «*O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva*».

²² R. J.R. LEVESQUE, *The Right to Education in the United States: Beyond the Limits of the Lore and Lure of Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, n. 4/1997, p. 205 ss. Il caso che sancì questa esclusione, senza disconoscere l'importanza del diritto all'istruzione, è *San Antonio Independent Schwol District v. Rodrigues*, 411 U.S. 1 (1973). Sul punto v. M. IMBER, T. VAN GEEL, *Education Law*, Mahwah, New Jersey-Londra, 2004, p. 308 ss.

²³ Alcune Costituzioni più "progressiste" negli Stati federati americani hanno riconosciuto in tempi più recenti il diritto all'istruzione in termini "sociali" (cfr. l'art. 43 della Costituzione del Maryland, aggiunto nel 1960, che fa riferimento al miglioramento generale delle condizioni di vita della popolazione). In taluni casi si trovano formulazioni assai più nette e di stampo più "europeo", come nella Costituzione della Virginia del 1971 (art. VIII, sez. I, dove si impone la creazione di un sistema pubblico e gratuito

Lo conferma pure il fatto che le Carte internazionali dei diritti adottate nel dopoguerra – nate durante la contrapposizione fra i “blocchi” occidentale e orientale – siano molto meno incisive sul versante dei diritti sociali²⁴, integrati solo nel corso del tempo e come “a parte”²⁵ dei testi originari. La stessa Carta di Nizza non sembra seguire la sensibilità sociale sviluppata nelle Costituzioni nazionali prima citate²⁶: insomma se anche fosse possibile parlare di una *tradizione costituzionale comune*²⁷, essa non è però divenuta un *tratto giuridico comunitario* (oggi euro-unitario).

di istruzione, di *alta qualità*) o nella Costituzione del Connecticut del 1965 (art. VIII, che prevede la creazione di scuole primarie e secondarie pubbliche e gratuite). Altrove il legislatore già era indirizzato ad intervenire per garantire forme di istruzione elementare: si v. il capitolo V, sez. II della Costituzione del Massachusetts (che si riferisce ancora alla diffusione del sapere e della conoscenza come «*being necessary for the preservation of their rights and liberties*») oppure l’art. IX della Costituzione della California, risalente al 1879 che riprende lo stesso concetto della Carta del Massachusetts prima citata.

²⁴ Assai denso è il contenuto della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo rispetto al diritto all’istruzione (art. 26), sebbene il testo non abbia valore giuridico vincolante. Il suo contenuto sarà trasfuso ed ampliato nel Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali del 1966 (entrato in vigore nel 1973).

²⁵ La CEDU, nel suo catalogo principale, non fa riferimento specifico a diritti propriamente sociali. L’istruzione comparirà all’art. 2 del Primo protocollo addizionale, in seconda posizione rispetto al diritto di proprietà, con una formulazione estremamente stringata e – anche in questo caso – molto segnata da una connotazione liberale. Infatti, fermo restando che «il diritto all’istruzione non può essere *rifutato* a nessuno» (ma, si badi, non garantito), viene enfatizzato il diritto di libertà educativa dei genitori rispetto alle politiche educative dello Stato. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea segnerà un avanzamento rispetto a questa formulazione, prevedendo la gratuità dell’istruzione obbligatoria (art. 14, comma secondo), ma restando comunque assai scarna sul versante dei diritti sociali, «estirpati» dal loro quadro di riferimento (l’uguaglianza in senso sostanziale) in un ambito dove la loro tutela è “rinviata *sine die*” (cfr. C. DE FIORES, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, II, Napoli, 2012, p. 1336 ss.).

²⁶ Sul tema, oltre a C. DE FIORES, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., v. anche M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastrò di Göteborg*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 2020, p. 5: che sottolinea come quella di Nizza «è una Carta in cui i diritti non agiscono quali elementi trainanti di un sistema ispirato a basi ideologiche storicamente fondanti la garanzia delle tutele democratiche e sociali, non rappresentano fattori di conquista da parte delle classi meno abbienti, non stanno a testimoniare il contrasto e semmai la fine di soluzioni regressive inerenti alla relazione tra Stato e mercato, ma costituiscono esito di un processo di riconoscimento che ha la pretesa di proporsi come quasi *neutrale*» (enfasi originale).

²⁷ Sulle tradizioni costituzionali comuni v. per tutti G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni*

Di fronte a questo quadro, la domanda che sorge oggi è se l'“ascensore sociale”, scopo primo del diritto all'istruzione, sia ancora attivo²⁸ e se il suo funzionamento sia veramente favorito dalle più recenti tendenze della legislazione in materia scolastica e d'istruzione.

2. La scuola, luogo dell'impossibile uguaglianza formale?

Se l'obiettivo dell'istruzione come diritto di prestazione a carico dello Stato è la promozione dell'uguaglianza sostanziale, occorre domandarsi quali possono essere i mezzi per il suo raggiungimento e, in particolare, se tale fine comporti inevitabilmente il sacrificio dell'*uguaglianza formale* nell'ambiente scolastico.

Si potrebbe, in effetti, avanzare una lettura in base alla quale, dato lo scopo, il trattamento degli utenti del servizio pubblico non imponga una presa in considerazione *in fieri* delle differenze²⁹. Detto diversamente: se lo Stato offre a chiunque – a prescindere dalle sue condizioni di partenza – un'istruzione di qualità, che permetta a chi la riceve di avanzare socialmente e culturalmente, sta adempiendo alla sua missione, senza che incomba sul legislatore e sull'amministrazione scolastica alcun obbligo di “esaltare”, lungo il percorso, le differenze di partenza. Da questo punto di vista, nella Costituzione italiana esistono presidi che sorreggono anzitutto l'uguaglianza nell'accesso al sistema scolastico e che mirano ad assicurare la fruizione generalizzata di un livello di istruzione adeguato, fruizione che è necessitata proprio dall'uguaglianza di fronte alla legge, che garantisce la «pari dignità sociale» dei cittadini³⁰.

costituzionali comuni e comparazione: una riflessione, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 296 ss. (in particolare p. 305 ss.).

²⁸ Come in realtà, non parrebbe essere: si v. gli studi citati oltre alla nota 57.

²⁹ Il principio di uguaglianza davanti al servizio pubblico è particolarmente studiato in Francia, dove è stato sviluppato a partire dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato sotto la III Repubblica (CE 1 luglio 1936, *Veyre*) fino ad arrivare alla consacrazione costituzionale in tempi più recenti (decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2009-584, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients*). Sul tema si v. G. DUMORTIER, *L'égalité*, in J.J. BIENVENU, J. PETIT, B. PLESSIX, B. SEILLER (a cura di), *La Constitution administrative de la France*, Parigi, 2012, p. 351 ss.

³⁰ Come sottolinea A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, parte I, p. 4: «[l]a dignità umana è pertanto un elemento valoriale che *si lega* alla libertà e *si lega*

Il primo è ovviamente la *gratuità* dell'istruzione statale, garanzia di accesso per tutti, a prescindere dalle condizioni economiche e reddituali di origine. Il secondo – forse poco valorizzato sotto questo profilo – è il principio del concorso pubblico nel reclutamento degli insegnanti. In effetti, solo una selezione meritatoria di un corpo docente debitamente formato consente (ovviamente, in linea di massima) la fruizione di percorsi educativi di qualità, che promuovano l'elevazione del singolo allievo nell'ottica sopra richiamata.

Ancora, il fatto che competa alla Repubblica (art. 33, comma secondo, Cost.) – e più precisamente allo Stato: art. 117, comma secondo, lett. n) – dettare *norme generali* sull'istruzione significa che le strutture e i contenuti dei percorsi scolastici non possono che essere definiti in maniera preventiva per tutti i discenti. D'altra parte, la stessa previsione di un esame *di Stato* (art. 33, ultimo comma, Cost.) impone che la valutazione debba venire a fronte di programmi uniformi, che si estendono per conseguenza logica anche alle scuole private che chiedono la parità allo Stato (art. 33, comma terzo, Cost.)³¹. Non va inoltre dimenticato che, nel momento in cui lo Stato si assume l'onere di costituire le *sue* scuole, con il *suo* corpo docenti³², sta creando un vero e proprio sistema servente al diritto proclamato, cioè un *servizio pubblico*³³. Come tale, ad esso si applicano i canoni fondamentali dell'azione amministrativa consacrati dall'art. 97 Cost.: l'imparzialità e il buon andamento. Di questi due, è ovviamente la prima a venire in rilievo nel

all'uguaglianza e che poi *lega* questa ultime insieme rinnovandone contenuti e implicazioni» (enfasi originali).

³¹ Non si può che aderire qui alla tesi di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, II, Milano, 1957, p. 261, secondo cui va ricercato «un punto di equilibrio: che, rispettando al massimo la libertà e l'autonomia dei privati, assicuri peraltro la prevalenza di quei più generali interessi, direttamente perseguiti dallo Stato attraverso il pubblico servizio dell'istruzione e la emanazione delle norme giuridiche in materia». Tale visione è stata criticata in particolare da U. POTTSCHING, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 367. Per una ricostruzione di questo dibattito e sulla sua perdurante attualità si v. A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, p. 97 ss.

³² A. D'ANDREA, *Il diritto all'istruzione come fondamento di democrazia sociale e come speranza di riscatto*, in *Articolo 33*, n. 5-6/2016, p. 23 ss.

³³ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, cit., p. 334.

momento in cui si ragiona di uguaglianza³⁴, essendo l'imparzialità non corollario, ma condizione di quest'ultima³⁵.

Dalla trama della legge fondamentale, emerge in maniera sufficientemente chiara come l'impostazione del diritto "uniforme" all'istruzione – di certo imbevuta della cultura dello Stato liberale otto-novecentesco, di cui erano portatori i Costituenti – avesse come baricentro proprio l'idea evocata in apertura del paragrafo e che potremmo così riassumere: *uguali a scuola* per essere *uguali nella società*. L'unico reale elemento di temperamento dell'uguaglianza formale in nome delle disuguaglianze di fatto è quello contenuto all'art. 34, commi terzo e quarto e riguarda i «capaci e meritevoli, anche sprovvisti di mezzi» affinché raggiungano i «gradi più alti degli studi». Il che, in realtà, sposta il *focus* della norma costituzionale dal percorso "di base", che deve essere offerto a tutti (cioè la scuola), all'insegnamento superiore che, pur aperto a tutti, non spetta a tutti (l'università).

Occorre qui una precisazione: è chiaro che sopra tutti questi principi siede l'art. 2 e la tutela dello sviluppo della personalità di ciascuno, anche nelle formazioni sociali, delle quali la scuola rappresenta una delle principali³⁶. Non a caso, l'art. 1, comma 2, del Testo unico sull'istruzione sottolinea che l'esercizio della libertà di insegnamento «è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni». Dunque, aprire l'insegnamento alla presa in considerazione, in concreto, delle diversità dei singoli e la promozione nella scuola delle diversità e dei talenti di ciascuno è un vero e proprio dovere di rango costituzionale. Che l'azione umana e solidale degli insegnanti e, in generale, di chi appartiene alla comunità scolastica vada indirizzata a questi scopi – si pensi all'attività di orientamento, ma anche al "recupero" di chi incontra più ostacoli nell'apprendimento – non è allora in discussione.

³⁴ Non può essere qui oggetto di approfondimento, tuttavia occorre segnalare come anche il principio di «buon andamento» possa interagire in maniera significativa con il diritto all'istruzione e il sistema scolastico. Ciò può avvenire partendo dal canone del buon andamento e scegliendone una delle diverse accezioni possibili (si pensi già solo ad efficacia e efficienza, per segnalare alcuni contenuti costituzionali), ma anche ragionando dell'istruzione e della "missione costituzionale" della scuola. Il buon andamento di un servizio scolastico che deve educare "cittadini" non può essere verificato in maniera equivalente a quello di una scuola volta a formare "lavoratori".

³⁵ A. CERRI, *Imparzialità e buon andamento*, in *Diritto online*, Treccani, 2013.

³⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, p. 902 ss. inserisce la «comunità scolastica» nelle formazioni sociali autonome.

L'autonomia scolastica³⁷, intesa in questa direzione, è certamente un valore utile al fine di creare attività e prospettive culturali che mettano in rilievo le peculiarità di ciascuno, possibilmente in ambienti dove il singolo possa essere considerato sufficientemente³⁸, senza che questo sia considerata una misura “compensativa” in relazione ad «indicatori di status sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica», come previsto dalla legge di bilancio per il 2022³⁹.

Ciò che forse occorre discutere è invece se, sul piano delle politiche generali dell'istruzione, lo sviluppo della personalità debba per forza passare da una personalizzazione dei mezzi e non sia più sufficiente offrire insegnamenti e contenuti uniformi, che possano concorrere in maniera e misura diversa, secondo le attitudini di ciascuno, a formare la personalità degli alunni.

La domanda – se la poniamo in termini più classici – riguarda innanzitutto l'*indirizzo politico* e solo in un secondo momento l'*attività amministrativa*: a passare sotto la lente sono gli strumenti approntati dal legislatore, per verificare se essi rispondano davvero agli scopi an-

³⁷ Sull'autonomia scolastica v. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica: tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011.

³⁸ Si tratta del famigerato problema delle c.d. “classi pollaio”, che si erge come un ostacolo non indifferente rispetto a qualunque tipo di “personalizzazione” reale dei percorsi d'istruzione.

³⁹ Così ha operato la legge di bilancio per il 2022, che prevede deroghe ai limiti di alunni per classe, contenuti nel DPR. n. 81 del 2009, per le scuole «nelle scuole caratterizzate da valori degli indici di status sociale, economico e culturale e di dispersione scolastica» (art. 1, comma 344). Tali indici sono individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il d.m. dell'8 agosto 2022 (adottato in periodo di affari correnti del Governo Draghi) individua così tali indici:

a) l'indicatore di status sociale, economico e culturale è individuato nell' “ESCS”, *Economic, Social and Cultural Status*, che corrisponde ad un indice OCSE tratto dal Test Pisa (su cui si ritorna nel paragrafo 4);

b) l'indicatore di dispersione scolastica per la scuola primaria è definito sulla base degli esiti delle prove INVALSI per ciascuno studente. L'indicatore di dispersione implicita di scuola è definito come il rapporto tra il numero degli allievi fragili e il numero totale degli studenti che hanno sostenuto le suddette prove;

c) l'indicatore della dispersione scolastica nella scuola secondaria di primo e secondo grado è individuato nell'indice della dispersione scolastica rilevata in corso d'anno nella scuola secondaria di primo e secondo grado, nell'anno scolastico 2020/21. Il tasso di dispersione scolastica è calcolato, a livello di istituzione scolastica, sulla base del rapporto tra il numero di alunni che interrompono la frequenza, senza valida motivazione prima del termine dell'anno, e il totale degli alunni presenti all'inizio dell'anno scolastico.

nunciati⁴⁰ e se lo sviluppo della persona nella sua pienezza (sempre sociale e non solipsistica) sia da questi favorito⁴¹.

A questo proposito, è interessante analizzare l'incrocio di due tendenze sempre più presenti – come si dirà – nella legislazione scolastica e nelle politiche educative. Per un verso, si assiste infatti alla promozione di una “individualizzazione” dei percorsi scolastici. Per altro verso, è sempre più diffuso – sulla spinta di orientamenti sovranazionali – il bisogno di quantificare i risultati conseguiti dagli allievi nel sistema nazionale d'istruzione, parametrandoli ad indici statistici elaborati in sede internazionale.

Da un lato, l'individualizzazione; dall'altro, l'oggettivazione. Nell'un caso, sembrerebbe il trionfo dell'uguaglianza sostanziale; nell'altro, viceversa, i dati numerici dovrebbero conferire il canone massimo dell'uguaglianza formale, come livelli di conoscenza e competenza – quasi dei *livelli essenziali delle prestazioni* che il servizio pubblico deve offrire⁴² – da raggiungere ad opera dei discenti. Ma occorre essere prudenti, perché l'illusione ottica è sempre in agguato.

3. I percorsi scolastici fra “personalizzazione”...

È noto che con il consolidamento dello Stato sociale, prima, e l'affinamento di nuove sensibilità socio-pedagogiche, poi, si siano ampliati e diversificati gli orizzonti del programma costituzionale: ci si è accorti

⁴⁰ In questo senso, viene allora in rilievo «il diritto all'istruzione come “valore costituzionale” che dovrebbe permeare di sé tutta l'organizzazione scolastica, tanto con riferimento ai singoli istituti scolastici considerati nelle varie componenti – dirigenziali, didattiche, amministrative ed esecutive –, quanto con riferimento alle organizzazioni ministeriale, regionale e comunale. Solo considerando il diritto all'istruzione in questo secondo significato (“finalistico”) possono infatti essere correttamente affrontati in una logica unitaria sia i problemi strettamente legati alla fruizione dell'insegnamento nella scuola dell'obbligo sia i problemi relativi al finanziamento del servizio» (così A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, n. 1/2013, p. 39).

⁴¹ Come osserva A. SANDULLI, *Il sistema nazionale*, cit., pp. 339-340: «La materia sanitaria e quella dell'istruzione constano di due componenti di eguale forza e pregnanza, quella tecnico-professionale e quella politico-amministrativa. Ciò comporta che, in seno ad entrambe, il momento della erogazione del servizio è connotato principalmente da tecnicismo e professionalità, mentre quello del governo del settore da scelte politiche e discrezionali».

⁴² Il riferimento è ovviamente all'art. 117, lett. m).

che nei “*tutti*” cui la scuola è aperta⁴³ (art. 34, comma primo) andavano ricompresi soggetti che forse nel 1948 non erano veramente al centro del diritto all’istruzione⁴⁴. Prova indiretta ne è, invero, l’art. 38, comma terzo, Cost. che è collocato persino in un titolo diverso rispetto al diritto all’istruzione e, di fatto, concepiva l’avviamento e l’educazione professionale come percorso da offrire agli «inabili e minorati»⁴⁵.

L’accesso all’istruzione dei disabili⁴⁶, inteso sia come inclusione comunitaria negli ambiti scolastici, ma anche come vero e proprio diritto ad essere istruiti *quanto* gli altri (anche se non esattamente *come* gli altri), è il fenomeno socio-giuridico che ha aperto quel pronome “*tutti*” alla presa in carico delle differenze⁴⁷, tanto da parte del servizio scolastico in concreto, ma, ancor prima, dal legislatore in astratto, che, dopo la legge del 1992 specificamente dedicato alle situazioni di *handicap*⁴⁸, è intervenuto nel 2010 per farsi carico anche dei c.d. “disturbi specifici dell’apprendimento”⁴⁹, dei quali la legge sottolinea la diversità con le situazioni di disabilità prima menzionate.

⁴³ Si noti che la formulazione integrata nel *Progetto di costituzione* prendeva come soggetto del diritto non i “tutti”, ma “il popolo”.

⁴⁴ Con la legge 4 agosto 1977, n. 517 (art. 2) si apre all’integrazione scolastica dei portatori di handicap e per la prima volta si prevede la realizzazione di «interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni». V. in tema G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, p. 187 ss.; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L’autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021.

⁴⁵ È curioso rilevare che nella sentenza della Corte EDU *G.L. c. Italia* del 10 settembre 2020, concernente il diritto di un bambino autistico ad un insegnante di sostegno, viene citato il solo art. 38 nella parte relativa al diritto nazionale rilevante, e non gli articoli 33 e 34 sulla scuola.

⁴⁶ V. in tema C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, p. 139 ss.; S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali: la parabola dell’integrazione scolastica dei disabili*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editore scientifica, 2013, p. 535 ss.

⁴⁷ C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., p. 165 ss.

⁴⁸ La legge n. 104 del 1992 definisce l’handicap come «una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione» (art. 3). L’art. 12 della stessa legge è specificamente diretto all’istruzione, indicando come obiettivo dell’integrazione scolastica «lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell’apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione».

⁴⁹ Si tratta della legge n. 170 del 2010. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con di-*

L'idea che, anche nella scuola, praticare l'eguaglianza sia riservare un trattamento uguale a situazioni uguali e un trattamento diverso a situazioni diverse – a partire dalla progettazione del servizio pubblico scolastico – ha iniziato a sbiadire il portato delle norme costituzionali sull'istruzione, che non a caso invocavano il concetto di *generalità*.

Su questa sacrosanta tendenza all'inclusione di chi è svantaggiato da un punto di vista psicofisico, si è innestata un'altra corrente che si è spinta oltre. Così, la definizione dei “bisogni educativi speciali” (c.d. BES) ad opera della direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 amplia ulteriormente gli orizzonti: oltre alle categorie legate alla disabilità in senso stretto e dei disturbi evolutivi specifici, il c.d. “svantaggio scolastico” include anche quello economico-sociale. A ciascuna di queste aree si accompagnano strumenti didattici specifici, che servono esattamente ad individualizzare i percorsi scolastici⁵⁰.

Non solo svantaggio: la riforma dell'istruzione professionale realizzata dalla legge sulla “Buona scuola” ha introdotto il principio della «personalizzazione educativa» come fondamento del percorso didattico degli allievi⁵¹. Prima di questa, il d. lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, nel fissare i “livelli essenziali delle prestazioni” dell'istruzione professionale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. m), prescriveva la personalizzazione dei percorsi⁵². Oggi, le norme sulla formazione dei docenti – introdotte come riforma “necessitata” dal PNRR⁵³ – invocano attenzione alla soggettività di ciascun allievo e la capacità di

sabilità, cit., p. 213 ss. critica la differenziazione sul piano scolastico della disabilità e dei DSA, osservando in particolare come «l'impostazione accolta dalla legge n. 170 del 2010 rischia di aprire importanti lacune nella tutela dei diritti di tali soggetti: si pensi, solo per restare al diritto allo studio, al fatto che in nessun caso – neppure in presenza di DSA particolarmente gravi – il bambino potrà beneficiare dell'ausilio di un insegnante di sostegno» (pp. 215-216).

⁵⁰ Per i disabili è imposta la redazione del PEI (piano educativo individualizzato), mentre per le altre categorie è necessario attuare un PDP (piano didattico personalizzato).

⁵¹ Art. 1, comma 3, d. lgs. 61 del 2017.

⁵² D. Lgs. n. 226 del 2005, art. 18, lett. a): «la personalizzazione, per fornire allo studente, attraverso l'esperienza reale e la riflessione sull'operare responsabile e produttivo, gli strumenti culturali e le competenze professionali per l'inserimento attivo nella società, nel mondo del lavoro e nelle professioni».

⁵³ Le norme sono infatti contenute nel decreto-legge n. 36 del 2022, intitolato “*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR*”. Nel preambolo, si cita «la straordinaria necessità e urgenza di realizzare la riforma della formazione iniziale e continua degli insegnanti nonché di migliorarne le procedure di reclutamento entro il termine

progettare percorsi individualizzati (addirittura *flessibili*), poiché ogni alunno ha bisogni educativi specifici⁵⁴. Peraltro, dal 2018 gli strumenti di personalizzazione didattica sono previsti anche per gli studenti che praticino attività sportiva ad alto livello⁵⁵.

Non sembra poi azzardato inserire in questa corrente (o forse ne è una degenerazione, che però segue una sua traiettoria logica) la proposta avanzata recentemente di abolire i voti scolastici, quasi delle vestigia di una visione egualitaria divenuta insostenibile a fronte di percorsi flessibili e personalizzati.

È chiaro che, ai fini della presente riflessione, lo snodo scolastico più delicato è quello della scuola superiore, primo momento in cui il soggetto compie una “scelta” significativa per la costruzione della sua vita futura, scelta che fa da *trait-d’union* fra il sistema scolastico ed il sistema universitario, fra l’obbligo⁵⁶ e il diritto.

Non essendoci più una generalità, ma l’insieme di tante specialità, la missione educativa dello Stato sociale sembra mutare: non è più fornire a tutti dei mezzi per riuscire «secondo le proprie possibilità e la propria scelta» (art. 4, comma secondo, Cost.), ma consegnare a tutti una grande o piccola riuscita⁵⁷, calibrando i mezzi da fornire a ciascuno. Ciò è di immediata concretizzazione a livello scolastico: impoverimento dei programmi, abbassamento dei livelli da raggiungere, semplificazione delle prove per garantire promozioni automatiche o quasi. E il rischio

stabilito dall’accordo operativo sull’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

⁵⁴ Oggi, l’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 59 del 2017 (come modificato dal d.l. n. 36 del 2022) prevede che il percorso di formazione dei docenti miri a sviluppare, tra le altre cose, «la capacità di progettare, anche tramite attività di programmazione di gruppo e tutoraggio tra pari, percorsi didattici flessibili e adeguati alle capacità e ai talenti degli studenti da promuovere nel contesto scolastico, in sinergia con il territorio e la comunità educante, al fine di favorire l’apprendimento critico e consapevole, l’orientamento, nonché l’acquisizione delle competenze trasversali da parte degli studenti, tenendo conto delle soggettività e dei bisogni educativi specifici di ciascuno di essi» (lett. c).

⁵⁵ Il decreto ministeriale n. 279 del 10 aprile 2018 contiene il «Progetto Studenti Atleti di Alto Livello», che prevede l’adozione di PDP anche per questa categoria di studenti.

⁵⁶ L’obbligo scolastico – che la Costituzione fissava in otto anni di istruzione – è stato elevato a dieci anni e comunque fino al sedicesimo anno di età (legge n. 296 del 2006).

⁵⁷ Assai emblematico è il diritto al «successo formativo» previsto all’art. 1 del DPR n. 275 del 1999, in materia di autonomia scolastica.

della finzione esiste: la calibratura dei mezzi si fa comunque *ex ante* e secondo una semplificazione astratta – l'unica possibile sui grandi numeri, peraltro, con metodi di standardizzazione – e dunque il soggetto (cioè l'alunno) è inserito in una traiettoria, scelta in tenera età (occorre sempre ricordarlo), dalla quale non può uscire, se non con grande fatica successiva, volta a compensare le carenze del percorso⁵⁸. Che ciò sia più di un semplice rischio sembra, peraltro, trovare una preoccupante conferma nelle rilevazioni statistiche e sociologiche che paiono certificare il blocco dell'«ascensore sociale»⁵⁹ e quindi la riaffermazione

⁵⁸ Si pensa qui in particolare ai percorsi di formazione professionale triennali (organizzati a livello regionale), ma più generalmente anche ai curricoli didattici degli istituti professionali statali. È chiaro che il termine stesso («professionale») rimanda ad una scelta di vita precisa. Tuttavia, esasperare eccessivamente il lato «pratico» e dell'accesso al lavoro senza offrire una formazione culturale adeguata *anche* per proseguire degli studi universitari rischia potenzialmente di sacrificare forze ed energie positive per il progresso della società. Con qualche bisogno di attualizzazione, paiono comunque pertinenti anche al contesto attuale le osservazioni svolte da M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, p. 153, sull'avviamento professionale previsto a partire dal 1930: «una sorta di precocissima “Y”, in cui il giovane, a 10 anni (10 anni!) di età doveva scegliere – e, in tutta evidenza, per lui sceglievano i genitori – un percorso di studio che ne avrebbe definito la collocazione sociale per la vita».

⁵⁹ Alcuni dati sono stati raccolti dall'OCSE nello studio *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, del 2018. Nel *Rapporto ISTAT* del 2020 si segnalava (p. 135): «La classe sociale di origine influisce ancora in misura rilevante sulle opportunità degli individui nonostante il livello di ereditarietà complessiva in Italia – seguendo, sia pure con ritardo, l'esperienza di molti altri paesi europei – si sia progressivamente ridotto nel volgere delle generazioni. Per la generazione più giovane tale evoluzione non ha, però, portato effetti positivi in quanto è stata accompagnata da un contemporaneo downgrading della loro collocazione e, dunque, da una diminuzione delle probabilità di ascesa sociale». Ancora più impietose sono le constatazioni raccolte nel *Primo rapporto sulle disuguaglianze*, elaborato dalla Fondazione CARIPLO, pubblicato nel 2023 e reperibile online all'indirizzo [disuguaglianze.fondazione.cariplo.it](https://www.fondazione.cariplo.it/disuguaglianze). Di questo si veda in particolare il capitolo di G.P. BARBETTA, L. STELLA, L. VAIANI, *Nati diversi. La scuola compensa i ritardi di partenza?*, p. 32 ss. Dai dati analizzati a partire dalle prove INVALSI emerge come, per gli studenti più svantaggiati, «la scuola dell'obbligo sembra sedimentare le differenze di partenza anziché fungere da ascensore sociale: da scuola delle opportunità a scuola delle disuguaglianze». Convergente nell'identificazione delle lacune è anche lo studio della Fondazione Rocca *Scuola, i numeri da cambiare*, pubblicato nel settembre 2022 ([numeridacambiare.it](https://www.fondazione.rocce.it/numeridacambiare)), sebbene le conclusioni cui questo rapporto tende non possono essere qui integralmente condivise (ad esempio laddove si invochi ulteriore flessibilità e autonomia, come si legge a p. 117: «Il nostro è un sistema fondato sull'uniformità, con regole valide per tutte le scuole su tutto il territorio nazionale e su un governo centralizzato che, in teoria, si dovrebbe far garante dell'equità e delle pari

di quel fenomeno, studiato in particolare da Pierre Bourdieu, definito *riproduzione sociale*, strettamente connesso alle prestazioni del sistema scolastico in termini di promozione dell'uguaglianza⁶⁰. Di conseguenza, chi proviene da ambiti socio-familiari più svantaggiati e si inserisce in un percorso di istruzione meno ambizioso corre il rischio di trovarsi sfornito dei mezzi adeguati per poter risalire verso livelli di istruzione più elevati e dunque condizioni di vita più agiate, diversamente da chi, partendo da contesti diversi, può raggiungerli più agevolmente.

Dunque, sembra lecito sollevare la preoccupazione che riforme – in Italia, ma anche in altri Paesi europei come la Francia⁶¹ – pensate per celebrare “l'individualizzazione” dei percorsi celino dietro ai nobili intenti e alle magniloquenti formulazioni un più o meno calcolato disegno di conservazione delle *élites*⁶².

4. ...e “oggettivazione” (cioè fra mercato e individuo, ma senza comunità)

L'indirizzo sopra ricordato si incrocia con l'emergente bisogno di “quantificare”, tramite indici standardizzati, il successo delle istituzioni scolastiche. Ma quale legame esiste con la “personalizzazione” prima evocata?

Si tratta di due tendenze che, apparentemente, risultano antitetiche per ragioni piuttosto evidenti: la rilevazione statistica di un risultato derivato da prove omogenee somministrate sull'intero territorio na-

opportunità. La grande varianza geografica espressa dai risultati dimostra che la realtà è ben diversa. In questa ottica l'autonomia potrebbe rappresentare invece la svolta per ottenere una flessibilità nella progettazione educativa attraverso l'uso delle risorse a disposizione». Negli studi sociologici v. D. CHECCHI, *Immobilità diffusa: perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, Bologna, 2010.

⁶⁰ P. BOURDIEU, J.-C. PASSERON, *La Reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Minuit, Paris, 1970. Nella letteratura pedagogica v. J. NATANSON, *L'enseignement impossible*, Parigi, 1973. Per una ricostruzione dei dibattiti pedagogici, ma con una particolare attenzione alla dimensione costituzionale della scuola, v. L. CORRADINI, *Democrazia scolastica*, Brescia, 1995 (VII ed.) p. 60 ss.

⁶¹ Come è il caso della *Loi n. 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants*.

⁶² Cfr. N. ADDARIO, *Uguaglianza e merito. Come e perché la scuola è diventata un'emergenza nazionale*, in *Perfondazione.eu*, Quaderno n. 2/2022 (12 dicembre 2022).

zionale (le note prove INVALSI) consegna un dato aggregato che racconta – in termini generali – a che punto è arrivata una generazione di studenti; nulla dice sul percorso che ciascuno di questi ha compiuto, sui punti di partenza e sull'effettivo sviluppo dei singoli, in termini di personalità e di conoscenze. A ben vedere, però, la stessa personalizzazione dei percorsi consente di “depurare” (se è consentito usare il termine) i risultati statistici, riservando rilevazioni distinte a tutti quegli alunni cui è riconosciuta un'individualizzazione del percorso⁶³.

Curiosamente, entrambi questi indirizzi trovano solide radici non tanto nel contesto nazionale, ma nel livello sovranazionale ed europeo.

La definizione dei BES segue la classificazione ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*) dell'Organizzazione mondiale della sanità. Inoltre, non si può non vedere, nei meccanismi previsti per sostenere gli studenti, una forte eco degli *accomodamenti ragionevoli* cari alla giurisprudenza di Strasburgo⁶⁴ e riutilizzati di frequente proprio con riguardo al diritto all'istruzione dei disabili⁶⁵.

La necessità di quantificare il successo scolastico globale con appositi strumenti di misurazione è un precipitato della c.d. *Strategia di Lisbona per l'educazione*, adottata nel 2001⁶⁶ e anticipata qualche anno prima dal *Libro bianco sull'istruzione*, redatto dalla Commissione europea nel 1997. Concepita in seno agli organi dell'attuale Unione Europea, essa si sposa perfettamente con i cardini ideologi-

⁶³ Cfr. l'art. 11 del d. lgs. n. 62 del 2017.

⁶⁴ Lungi dallo stigmatizzare il criterio dell'accomodamento ragionevole, bisogna però osservare come tutta la giurisprudenza della Corte EDU sia improntata ad un certo “individualismo metodologico” di fondo, malgrado l'universalità dei diritti predicata, che serve a rispondere alle pressanti esigenze del multiculturalismo e alla disomogeneità sociale. Su questo difficile rapporto fra le tendenze si v. M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, p. 555 ss.

⁶⁵ Si v., ad esempio, la sentenza *G.L. contro Italia* del 20 settembre 2020.

⁶⁶ Il primo passo di questa strategia furono le *Conclusioni* adottate dal Consiglio europeo a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000. Il paragrafo 25 enuncia: «I sistemi europei di istruzione e formazione devono essere adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovranno offrire possibilità di apprendimento e formazione adeguate ai gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti principali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione, e qualifiche più trasparenti».

co-giuridici dell'Europa unita. La libera circolazione delle persone può avere un significato effettivo – anche e soprattutto con riguardo alla circolazione dei lavoratori – solo se i Paesi riconoscono mutualmente il valore dei titoli di studio da essi rilasciati. Ma per riconoscere tale valore occorre che i percorsi scolastici si “equivalgano” o, perlomeno, consegnino conoscenze e competenze considerabili equipollenti. Allora, per verificare tale omogeneità, si rende necessario fissare dei *benchmark* statistici, tendenti ad appianare le diversità che possono registrarsi fra Stati e all'interno di un medesimo Stato. Insomma, è il mercato interno che induce a standardizzare i risultati, nella ricerca di una *qualità* dell'istruzione iscritta nei testi fondativi dell'Unione⁶⁷. Alla spinta euro-unitaria si aggiunge anche quella di altre organizzazioni internazionali, in particolari dell'OCSE – organizzazione espressamente volta allo studio e all'implementazione di politiche economiche – che ha sviluppato il c.d. PISA (*Programme for International Student Assessment*) volto a misurare le abilità degli studenti nel pieno del loro percorso educativo e rilascia periodicamente rapporti sullo stato dell'istruzione nei Paesi membri (c.d. TALIS, *Teaching and Learning International Survey*).

Non a caso, proprio a seguito degli atti di indirizzo europeo e sulla scia di queste tendenze, il decreto legislativo n. 286 del 2004 crea il “Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione”, divenuto poi *Istituto* (quindi INVALSI) con il d. lgs. n. 213 del 2009 sul riordino degli enti di ricerca. L'inserimento definitivo della misurazione dei risultati tramite prove nazionali create dall'INVALSI all'interno del percorso scolastico – in maniera indipendente dagli esami di Stato – avviene infine con il d. lgs. n. 62 del 2017. Tutto questo prova come «il sistema di istruzione sembra così, negli ultimi decenni, sempre più tormentato dall'esigenza di giustificare la propria esistenza in termini economicistici»⁶⁸. Ciò, peraltro, è ampia-

⁶⁷ L'art. 165, comma primo, del T.F.U.E. declama che l'Unione «contribuisce allo sviluppo di un'istruzione *di qualità* incentivando la cooperazione tra Stati membri». Il secondo comma impone che l'azione dell'Unione sia diretta «a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio».

⁶⁸ R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 126.

mente confermato dall'approccio che il PNRR adotta sul versante della scuola⁶⁹.

Ora, la rilevazione statistica e l'uso dei dati non sono di certo un male per il decisore pubblico che, anzi, potrebbe giovargli al fine di raddrizzare storture che emergano dall'analisi empirica⁷⁰. Il problema, semmai, è trarre dalla statistica la regola o, peggio, l'inveramento di un principio costituzionale, così come avverrebbe ove l'indice medio OCSE fosse considerato il parametro rispetto al quale considerare adempiuto o deluso il dovere scolastico dello Stato.

In definitiva, una connotazione comune a queste due tendenze sembra esistere ed è l'abbandono di una visione *comunitaria* del diritto all'istruzione e della sua funzione, che, in fondo, è il punto di equilibrio fra un egualitarismo statistico cieco e l'esasperazione dell'individualismo, in piena adesione all'idea dello Stato sociale⁷¹. Si tratta di un'idea che il Testo unico del 1997 aveva presente⁷² e che, ancor prima,

⁶⁹ L'intera Missione 4 è dedicata all'istruzione e alla ricerca. Innumerevoli sono i richiami alle medie OCSE, ancora non raggiunte dal nostro Paese.

⁷⁰ In particolare, la valutazione delle politiche pubbliche dovrebbe partire proprio dalla rilevazione e dall'analisi dei dati per guidare in maniera più razionale le scelte della rappresentanza: in tema v. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2021. Occorre però che tali indicatori siano anche tarati al fine di verificare il reale impatto sociale delle misure: su questa prospettiva si v. N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights in the EU Social Inclusion and European Governance. A Constitutional and Methodological Perspective*, Milano, 2018, p. 117 ss.

⁷¹ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 3: «Lo Stato sociale è sorto come “risoluzione politica” di problemi pratici di dimensioni immani [...] è la risposta politico-costituzionale alla crescente e obiettiva insicurezza sociale che costituisce il sottoprodotto, a quanto sembra difficilmente eludibile, sia degli squilibri di potere comportati dal libero gioco delle forze sociali e dell'incertezza insita nei meccanismi spontanei del mercato (con le conseguenti crisi cicliche e le altrettanto cicliche riconversioni dell'organizzazione produttiva e del lavoro), sia dell'instabilità dei valori insita nelle accelerate dinamiche culturali proprie di società, come quelle rette da regimi politici democratici e da sistemi economici capitalistici, che sono caratterizzate da una crescente apertura reciproca (con ampio interscambio dei valori etici) e da ritmi di sviluppo delle condizioni di vita straordinariamente veloci (con grandioso aumento dei cleavages generazionali e relativa crescita del rischio per gli individui di ‘isolamento’ se non di ‘abbandono’ dal sociale».

⁷² Cfr. l'art. 3 del T.U. istruzione, rubricato “*Comunità scolastica*”, si riferisce alla «partecipazione alla gestione della scuola dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica». Il Testo unico riprende la formulazione già consacrata dall'art. 5 della legge n. 477 del 1973.

era radicata nella Costituzione: la scuola pubblica è il luogo dove nasce la comunità, cioè il senso di appartenenza e la consapevolezza di una comunanza di destino, piccolo o grande che sia, proprio perché si segue insieme un percorso⁷³. Trasformare la scuola in un semplice edificio dove si riuniscono soggetti che stanno seguendo itinerari diversi e che semplicemente lì si ritrovano per essere ad un certo punto misurati, significa rinunciare a questo elemento di costruzione sociale.

L'idea che la scuola – prima ancora che futuri lavoratori – formi cittadini, componenti di un insieme più grande di loro, è ancora il *devoir de justice* cui l'istruzione pubblica deve corrispondere⁷⁴. Partendo da questo presupposto, fa certo parte di questo dovere del servizio pubblico (e, prima ancora, del legislatore che è chiamato a progettarlo) tenere in considerazione elementi differenziali fra gli alunni, ma in maniera tale da non compromettere irrimediabilmente l'uguaglianza all'interno della comunità scolastica⁷⁵. Oscurare la dimensione comunitaria e sociale della scuola significa, in sostanza, promuovere una vi-

⁷³ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scuola democratica*, IV, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, ripubblicato in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, p. 4 (da cui si cita): «La scuola di stato, la scuola democratica, è una scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti. La scuola è la espressione di un altro articolo della Costituzione dell'articolo 3 [...]. E l'articolo 51 [...]. Di questi due articoli deve essere strumento la scuola di stato, strumento di questa eguaglianza civica, di questo rispetto per le libertà di tutte le fedi e di tutte le opinioni».

⁷⁴ M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, p. 154: «Proprio un'analisi delle sue dimensioni costituzionali, però, porta ad esaltarne più di tutto il legame con la civitas: la scuola, infatti, serve a conoscere [...] ma anche a conoscersi e financo a ri-conoscersi, posto che “riconoscersi senza conoscersi è condizione d'esistenza di ogni società”».

⁷⁵ Poiché, come è stato giustamente scritto in termini generali, «il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) impone che situazioni diverse siano trattate in modo diverso: ma ciò non significa affatto dissolvere il principio dell'eguale soggezione di tutti alla regola generale, perché non tutte le specificità di questa o quella situazione, così come non tutte le caratteristiche di un singolo individuo, sono meritevoli di un trattamento *ad hoc*» (N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, p. 135). *Contra* G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, I, Bologna, 2018, p. 185: «i tutti (ai quali normalmente si rivolge la legge), nell'epoca della personalizzazione del diritto, quando l'uguaglianza assume il valore della differenziazione di ciò che è diverso, non esistono più, dovendo essere sostituiti con “i tanti”, indefinitamente diversi, fino al punto che ciascuno di essi, nei casi della vita in cui si trova inserito, merita, per ragioni costituzionali, un trattamento *ad hoc*».

sione darwiniana dell'istruzione, in cui viene enfatizzato un presunto "merito", senza che si sia data a tutti l'opportunità di rendersi meritevoli.

Un esempio particolarmente eloquente proviene da Oltralpe ed è rappresentato dal sistema *Parcoursup*: una piattaforma destinata, tramite applicazioni algoritmiche create a livello locale dai singoli istituti, a trattare le richieste di iscrizione all'università dei liceali⁷⁶. Grandi polemiche sono sorte a causa di questo sistema che, alla prova dei fatti, ha dimostrato di favorire gli ingressi di studenti benestanti nelle formazioni e negli atenei più prestigiosi (soprattutto, quelli parigini e delle altre grandi città). Questa amplificazione delle disuguaglianze è stata certificata – e qui ben vediamo la funzione positiva dei dati – dall'INSEE (*Institut national de la statistique et des études économiques*) che nel suo Rapporto 2021 ha parlato addirittura di una forte *segregazione sociale* nella distribuzione degli accessi all'università⁷⁷, aumentata dopo l'introduzione del nuovo sistema.

5. Le persistenti sfide costituzionali dell'uguaglianza, nella riforma permanente: "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi"

Posto che l'idea stessa dell'eguaglianza formale è in declino nell'epoca contemporanea, sempre più eclissata dietro la ricerca della giustizia del caso concreto⁷⁸, non bisogna trascurare come il suo obnubilamento conduca a perdere di vista le missioni costituzionali dirette a favorire proprio l'eguaglianza sostanziale ed il progresso della società tutta. Come ricordava Livio Paladin, con insuperato acume, «*la giustizia sociale si corrompe e si risolve in un mero pretesto di arbitri, se viene staccata dalle istanze d'imparzialità dei provvedimenti e d'impersonalità delle leggi*»⁷⁹.

⁷⁶ Sulla legge interverrà, con decisione n. 2020-834 QPC del 3 aprile 2020, il *Conseil constitutionnel* che, con una formula interpretativa, renderà obbligatoria da parte dei singoli istituti la pubblicazione dei criteri sulla base dei quali sono costruiti gli algoritmi di accettazione delle iscrizioni.

⁷⁷ La relazione è disponibile all'indirizzo [insee.fr](https://www.insee.fr).

⁷⁸ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 3 ss. (tema ripreso poi a p. 135 ss.).

⁷⁹ L. PALADIN, voce *Eguaglianza* (dir. Cost.), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 549.

In effetti, se si invoca la personalizzazione, scompaiono situazioni di gruppi omogenei (in altri tempi, avrebbero potuto essere definiti “di classe”), disperse nell’inseguimento dei casi individuali: dalla tutela e dalla cura degli interessi di questi gruppi il legislatore potrebbe allora prescindere. Ma l’art. 33 indica chiaramente come compito della Repubblica dettare le *norme generali sull’istruzione* e di farlo con legge⁸⁰. La missione costituzionale relativa all’istruzione è anzitutto l’istituzione di scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.)⁸¹: una missione di uguaglianza anzitutto formale e il riconoscimento di una pari dignità sociale a tutti gli alunni, che impone ancora di ragionare in termini collettivi.

La seconda missione è quella indicata nell’art. 34, disposizione che affida alla Repubblica il compito di “prendersi cura” dei «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», secondo una formulazione che richiama – superandola – la coeva Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo⁸². In questa formulazione, vanno individuate due anime del *devoir de justice* solennemente assunto dalla Costituzione.

La prima è quella dei “capaci e meritevoli”, aggettivi che nella disposizione costituzionale formano un’endiadi: si può essere capaci, senza averne merito. Allo stesso modo, si può essere astrattamente meritevoli, ma senza avere delle capacità tali da garantire il successo

⁸⁰ Che compete alla legge stabilire i tratti essenziali del sistema scolastico si ricava, in primo luogo, dall’identificazione delle “norme generali” (art. 33, comma secondo) e dall’esplicito riferimento alla legge rispetto al regime delle scuole parificate (art. 33, comma quarto). Sull’equiparazione fra indicazione della Repubblica come soggetto competente e legge come atto competente, si v. l’intervento di DOSSETTI il 29 ottobre 1946 presso la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

⁸¹ Pare dunque del tutto infondato il timore di coloro che vedono nell’attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, comma terzo, Cost., una minaccia per l’unità del servizio scolastico nazionale. Prove evidenti sono gli Statuti speciali, che, pur ampliando le competenze delle Regioni e province autonome, sanciscono l’inaggirabile statalità delle scuole: cfr. gli artt. 12 e 15 dello Statuto del Trentino Alto Adige; gli artt. 3 e 40 dello Statuto della Valle d’Aosta; l’art. 6 Statuto del Friuli Venezia-Giulia; l’art. 5 dello Statuto sardo; l’art. 17 dello Statuto siciliano. Sul ruolo delle regioni nell’istruzione v. per tutti A. POGGI, *Per un “diverso” Stato sociale*, cit., p. 221 ss.

⁸² Art. 26, comma 1, della *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*: «Ogni individuo ha diritto all’istruzione. L’istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L’istruzione elementare deve essere obbligatoria. L’istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l’istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti *sulla base del merito*» (enfasi aggiunta).

negli studi; la Costituzione vuole valorizzare chi dimostra di essere ambedue le cose. Il problema è che non sempre le condizioni sussistono simultaneamente “in natura”: compito della scuola è far sì che emergano entrambe. La valutazione dei due elementi si apprezza dunque non istantaneamente – magari con rilevazioni statistiche o competizioni in questa o quella materia – ma seguendo la traiettoria evolutiva dell'alunno.

La promozione del merito – è vero – non può disgiungersi dall'effettiva verifica delle capacità, ma, si badi, il dovere di giustizia racchiuso nel diritto all'istruzione non può limitarsi a registrare le seconde, trasformandole nel primo. Semmai, richiede l'approntamento delle condizioni che consentano a ciascuno di sviluppare le proprie capacità, sì da raggiungere livelli considerati meritori. Dunque, l'inserimento della parola “merito” nella denominazione ufficiale del Ministero, avvenuta con il decreto-legge 11 novembre 2022 n. 173, nulla aggiunge al compito del servizio scolastico, come peraltro testimonia l'assoluta superfluità delle modifiche testuali concernenti il Ministero dell'istruzione e del merito⁸³.

Come è noto, l'inseguimento del merito non è di recentissima introduzione: vari interventi nel quindicennio precedente sono stati adottati, proprio negli anni in cui si sono assestati colpi durissimi allo Stato sociale in nome delle esigenze finanziarie, quasi a voler mitigare gli effetti complessivi di questo disfacimento. Ad esempio, il d.l. n. 70 del 2011 aveva previsto la creazione di una *Fondazione per il merito*, cui si affidava il compito di «*promuovere la cultura del merito e la qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e universitario*». Mai costituita, nel 2016 viene ribattezzata *Fondazione Art. 34* con la legge di bilancio per il 2017, con il compito di bandire almeno 400 borse di studio annuali per il diritto allo studio. Tale norma fu oggetto di una sentenza di illegittimità costituzionale, poiché non prevedeva un'intesa adottata in conferenza Stato-regioni. Ma all'epoca della sentenza, la

⁸³ L'art. 6 del decreto si limita a modificare nel d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 la denominazione del Ministero, senza però dire quali sarebbero le funzioni ministeriali connesse al merito. L'unica modifica degna di nota è quella apportata all'art. 50 del d. lgs. n. 300 del 1999, laddove si indica il «supporto alla realizzazione di esperienze formative finalizzate alla valorizzazione *del merito* e all'incremento delle opportunità di lavoro e delle capacità di orientamento degli studenti». Nel medesimo articolo già esisteva una funzione collegata al merito (promozione del merito e valutazione dell'efficienza nell'erogazione dei servizi medesimi nel territorio nazionale).

Corte già segnalava la morte in fasce della struttura, svuotata dai successivi interventi del legislatore statale⁸⁴.

Tuttavia, c'è da segnalare un elemento positivo nella circostanza che il merito sia tenuto accorpato all'istruzione, disgiuntamente dall'Università e dal relativo Dicastero, poiché in passato si tendeva ad appiattirlo al finanziamento degli studi universitari⁸⁵. In realtà, la promozione del merito può avvenire solo nella misura in cui si promuove l'intero sistema scolastico di base e la sua qualità, per tutti. Non bisogna quindi ricadere nell'inseguimento di altre prospettive di individualizzazione dei percorsi in base al merito: se c'è, questo permetterà a chi studia di accedere, con successo e soddisfazione personale, ai gradi massimi dell'istruzione.

Veniamo al secondo elemento della formula costituzionale, cioè "anche se privi di mezzi". Si tratta, in realtà, dell'inciso che dà il tono all'intera disposizione⁸⁶: da un lato, la Repubblica deve rendere effettivo il diritto all'istruzione superiore a tutti i capaci e i meritevoli, a prescindere dalle condizioni reddituali. È ovvio, però, che è soprattutto verso chi è sprovvisto di mezzi materiali che si dirige l'impegno dei poteri pubblici (come conferma l'ultimo comma dell'art. 34).

Per offrire un'interpretazione coerente della norma costituzionale nel suo complesso occorre allora fare un passo indietro: la Repubblica adempie al suo compito se ha offerto *in primis* anche a coloro che sono privi di mezzi, gli strumenti per rendersi meritevoli e vedere emergere le proprie capacità⁸⁷.

Al giorno d'oggi, bisognerebbe domandarsi se i mezzi di cui all'art. 34 siano solo quelli *economici* o se, invece, occorra compensare l'assenza di altri mezzi (educativi, psicologico-emozionali ecc.) che impediscono al discente di sviluppare le proprie capacità, e quindi di rendersi meritevole, lasciando fiorire la sua persona tutta. Oggi, a questo

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 87 del 2018, punto 5.1. *Cons. Dir.*

⁸⁵ Si veda l'art. 4 della legge n. 240 del 2010, che istituiva presso il Ministero dell'Istruzione e dell'Università un fondo per la promozione dell'eccellenza e del merito fra gli studenti universitari.

⁸⁶ M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., p. 180: «dalla trama dell'art. 34 Cost. complessivamente considerato emerge quel carattere eminentemente redistributivo che [...] costituisce il profilo funzionale dei diritti sociali».

⁸⁷ In questo senso "merito" è allora dimostrazione di voler affrontare gli studi corrispondenti ad un certo grado, come sottolinea M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, p. 5.

proposito, vanno segnalate le “azioni di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica” (il c.d. “abbandono”)⁸⁸, integrate nella Missione n. 4 del PNRR dedicata all'istruzione, che abbracciano un campo più largo di “povertà”⁸⁹, oltre il significato meramente economico del termine⁹⁰.

Insomma, quello che si sostiene è che la promozione dell'uguaglianza sostanziale sarebbe dimezzata se l'intervento dello Stato avvenisse solo alla fine del percorso scolastico, per consentire l'accesso all'università. È nella rimozione *in fieri* degli ostacoli frapposti al raggiungimento del “merito”, per come si è inteso, che la Repubblica

⁸⁸ Le istruzioni operative sono state adottate con D.M. 24 giugno 2022 n. 170. Con nota prot. n. 60586 del 13 luglio 2022, il Ministro dell'istruzione ha diramato gli “Orientamenti per l'attuazione degli interventi nelle scuole”. Tali interventi consistono «nella progettazione e realizzazione di percorsi di mentoring e orientamento, percorsi di potenziamento delle competenze di base, di motivazione e accompagnamento, percorsi di orientamento per le famiglie, percorsi formativi e laboratoriali co-curricolari, organizzazione di *team* per la prevenzione della dispersione scolastica, erogati in favore di studentesse e studenti che presentano un rischio di abbandono».

⁸⁹ Di queste povertà educative di partenza dà ben conto R. CALVANO, *Il diritto-dovere*, cit., pp. 130-131 sottolineando come «l'individuo che nasce in un contesto familiare dove spesso non si sperimenta il dialogo, la costruzione dell'identità, del sé in rapporto con l'altro, frequentemente si trova in un ambiente scolastico in cui è spinto surrettiziamente ad una competizione continua. Viene formato quasi esclusivamente in vista di una presunta attività lavorativa futura e sottoposto a prove e test il cui superamento costituisce oggetto cospicuo dell'attività formativa. Lo sviluppo della curiosità, di un approccio critico al sapere e alla conoscenza, l'educazione al confronto con l'altro anche tramite il gioco, l'accettazione delle differenze regrediscono sullo sfondo, in un panorama nel quale la scuola finisce col diventare meramente sede per una anticipata ed inadeguata formazione professionale». Sulle diverse dimensioni della povertà educativa v. ancora Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione*, cit., p. 24: «Oggi la povertà educativa ha assunto sembianze in parte diverse. L'analfabetismo è stato sconfitto, la scuola è stata davvero aperta a tutti nonostante le molteplici difficoltà, ma residuano problemi su altri versanti: contesti familiari ancora refrattari rispetto alle virtù dell'istruzione, una diffusa sfiducia verso le istituzioni scolastiche, mancanza di luoghi di aggregazione e socializzazione, solitudine degli studenti di fronte alle complesse scelte che la vita impone loro di compiere. Problemi di partecipazione, quindi, e pure di disponibilità di risorse non solo materiali. La Costituzione, dunque, sollecita una reinterpretazione dei propri enunciati nella consapevolezza che, allo stato attuale, il problema economico è recessivo, mentre altre sono le carenze che affliggono gli utenti del sistema scolastico».

⁹⁰ Più precisamente si tratta della *Missione 4, Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università); Investimento 1.4 (Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alla lotta alla dispersione scolastica)*, finanziato con uno stanziamento di 500 milioni di euro.

adempie a tutti i suoi doveri (art. 3, comma secondo, Cost.). Con ciò non si intende affatto sminuire la questione della difficoltà economica di sopportare gli studi universitari, ma piuttosto evidenziare che c'è un intero sistema scolastico da sostenere, se si vuole adempiere al compito costituzionale.

E qui si torna al discorso precedente: è solo offrendo un'istruzione di qualità a tutti, impedendo lo scadimento della docenza e mantenendo – nella diversità dei percorsi di istruzione, soprattutto secondaria⁹¹ – un livello tale da mettere gli alunni nella condizione di proseguire, se lo vogliono, gli studi che si assicura il perseguimento di un'eguaglianza sostanziale

6. Spunti conclusivi: arginare il rischio di un *détournement d'égalité*

Il diritto all'istruzione è un diritto sociale poliedrico, “multidimensionale”⁹². Ad esso corrisponde non una singola posizione giuridica, ma un fascio di diritti, di libertà (*libertà di* e di *libertà per*⁹³), oltreché di prestazioni: tutti elementi che devono combinarsi ed armonizzarsi fra loro affinché il diritto complesso diventi effettivo⁹⁴. È, evidentemente, un diritto *costoso*⁹⁵, ma capace di rendere frutti, tant'è che oggi anche l'Unione Europea domanda/impone di investire nell'istruzione tramite le condizionalità del *Recovery plan*⁹⁶.

⁹¹ Risuonano come mai attuali le osservazioni di Aldo MORO, che nella seduta del 29 ottobre 1946 della prima Sottocommissione per la Costituzione invocava «il principio di una estensione della cultura e della istruzione tale da permettere a tutti i cittadini, *anche a coloro che si avviino al lavoro manuale*, di attendere a questo lavoro con una più completa preparazione, in un senso largo, umanistico» (enfasi aggiunta).

⁹² N. MACCABIANI, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 giugno 2015.

⁹³ *Ivi*, p. 4.

⁹⁴ A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, cit., p. 1296.

⁹⁵ In tema v. C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali nel diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 31 ss.; G.E. POLIZZI, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*, Milano, 2019.

⁹⁶ Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, inserisce l'istru-

Ebbene, in questa complessità non va mai dimenticata la regola aurea dell'uguaglianza *formale*, che è condizione *reale* affinché si sviluppi l'uguaglianza sostanziale. Non bisogna infatti cedere oltremodo alle sirene della "personalizzazione" dell'istruzione, che porta a perdere di vista la natura e lo scopo comunitario della scuola: formare una comunità costruendone le fondamenta, tramite l'educazione dei suoi membri (già formalmente cittadini o che sono destinati a diventarlo).

Insomma, occorre vigilare affinché, in nome di una eguaglianza sostanziale solo predicata come giustificazione di massima, ma negata nei mezzi e negli scopi, il *devoir de justice* non si trasformi in un *détournement d'égalité*, un dirottamento dell'uguaglianza.

Per riprendere ancora le parole di Paladin, «la riforma sociale non può ritenersi incompatibile con la conservazione della parità giuridica, ma le viene associata così da comporre uno Stato sociale di diritto. E se i politici si mostrano inclini ad avvalorare soltanto la parte iniziale di questa nuova formula, spetta agli interpreti il compito – tutt'altro che anacronistico – di far cadere l'accento sull'attributo finale»⁹⁷.

Questa preoccupazione sembra tanto più pressante oggi, nel momento in cui le diseguaglianze sociali aumentano spasmodicamente, trovando fertile terreno nella regressione dello Stato sociale (il cui "ritorno" non è ancora appurato⁹⁸), mentre, a livello istituzionale e soprattutto sovranazionale, si esalta un lessico celebrativo della differenza, attento all'inclusione, comprensivo delle vulnerabilità. Se la «liberazione dalla mancanza di istruzione è, infatti, molto più duratura come politica dalla liberazione della povertà»⁹⁹, l'aumento di quest'ultima getta invero una luce inquietante sull'aumento della prima. Tut-

zione negli ambiti di intervento del piano (art. 3, lett. F, che si riferisce a «politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze»). Nel *Considerato n. 6* si sottolinea come «Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità [possono] rivelarsi controproducenti ai fini di una rapida ripresa».

⁹⁷ L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 549.

⁹⁸ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, saluta il ritorno dell'intervento dello Stato nel mercato, dopo la crisi pandemica. Ma questo non pare sufficiente per affermare che sia ritornato lo *Stato sociale*, poiché se i paradigmi socio-economici liberisti non mutano, non è detto che lo Stato (magari "imprenditore") torni a configurarsi come «Stato erogatore» attraverso la garanzia e l'implementazione dei diritti sociali (definiti appunto come «diritti redistributivi» da M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2012).

⁹⁹ A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale*, cit., p. 249.

to ciò mentre un «innaturale silenzio [ha avvolto] le vicende di ampie fasce sociali»¹⁰⁰, fasce anche sempre più ampie dato l'impoverimento costante della classe media. Non è un caso che i discorsi prima ricordati enfatizzino – anche a giusto titolo – i diritti civili di libertà e lascino nell'ombra i diritti sociali.

La «scuola progressista»¹⁰¹, che personalizza e quantifica, è un perfetto amplificatore di questi discorsi e di questi silenzi. Che lo faccia sotto la bandiera dell'uguaglianza è ancora più preoccupante.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio tratta del diritto all'istruzione nella prospettiva del principio di uguaglianza e, in particolare, dell'uguaglianza formale. La domanda di ricerca è se sia possibile recuperare un significato anche a questo aspetto dell'uguaglianza nell'ambito di politiche educative sempre più inclini alla personalizzazione dei percorsi scolastici.

¹⁰⁰ L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 3. Considerazioni simili sono sviluppate anche da A. ALGOSTINO, *Settant'anni di "uso" della Costituzione: da patto sociale a progetto alternativo? Brevi note per un contributo al seminario di Costituzionalismo.it*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, pp. 126-127: «Nel contempo, si disvelano i caratteri del modello maggioritario: partiti non politici, bipolarismo centripeto, elitario ed escludente, personalizzazione della politica, esautoramento del Parlamento, concentrazione del potere nell'organo monocratico al vertice dell'esecutivo, emarginazione degli organi di garanzia. L'involuzione maggioritaria della democrazia segna la sua torsione in senso oligarchico, anche negli spazi ancora non espropriati da una governance globale sempre più invadente [...] Esiste un *fil rouge* che lega l'esautoramento della democrazia politica allo smantellamento della democrazia sociale e fondata sul lavoro, quasi a confermare, in negativo, il parallelismo democrazia politica-democrazia sociale, che richiama l'inscindibilità del nesso libertà-eguaglianza sostanziale (o giustizia sociale)».

¹⁰¹ P. MASTROCOLA, L. RICOLFI, *Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della disuguaglianza*, Milano, 2021.

EN

The essay discusses the right to education from the perspective of the principle of equality and, in particular, formal equality. The question is whether it is possible to restore meaning to this aspect of equality as well in the context of educational policies that are increasingly inclined toward the personalization of schooling.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)