



Autonomia, sussidiarietà e parità nel sessantesimo anniversario della Costituzione italiana

Giulio M. Salerno
(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
presso l'Università di Macerata)

Premessa

La presente relazione offrirà, in via preliminare, qualche necessaria precisazione sui tre principi - autonomia, sussidiarietà e parità - che sono richiamati nel titolo. Si passerà successivamente a verificare il significato effettivo e concreto che tali principi hanno acquistato nell'ordinamento costituzionale, per poi delineare il senso che va loro attribuito alla luce dell'intero impianto della Costituzione e soprattutto dei canoni fundamentalissimi che la reggono. Si concluderà, infine, con qualche cenno di carattere storico collegato all'anniversario - il sessantesimo anno dall'entrata in vigore della Costituzione italiana - che quest'anno si celebra.

1. Qualche precisazione sull'oggetto dell'analisi

Innanzitutto, va chiarito che i tre principi già richiamati saranno qui esaminati in relazione a due specifici profili: dal punto di vista delle attività di istruzione e di formazione che sono offerte dalle istituzioni non pubbliche, proprio in quanto il tema generale di questo incontro concerne l'assetto della scuola cattolica in Italia; e dal punto di vista della Costituzione vigente, giacché, come risulta dal titolo specifico della presente relazione, le predette tematiche sono qui affrontate sulla base del dettato costituzionale così come questo si è venuto evolvendo a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione stessa.

Dal primo punto di vista, è innegabile che si tratti di tre principi posti dalla Costituzione italiana quali cardini della disciplina dell'istruzione, ovvero della disciplina che riguarda sia i soggetti che sono nel contempo titolari del diritto all'istruzione e destinatari di quest'ultima, sia i soggetti che prestano la loro opera a fini di istruzione e di educazione. Tale opera viene svolta all'interno di una duplice libertà garantita dalla Costituzione: da un lato, la libertà di insegnamento - la cosiddetta libertà "nella scuola" che è sancita nel primo comma dell'art. 33 Cost., e dall'altro lato la "libertà della scuola", cioè la libertà di istituire, secondo il proprio orientamento ideale ed il proprio indirizzo culturale, scuole ed istituti di educazione privati ai sensi dell'art. 33, comma 3, della Costituzione.

E' inoltre di piana evidenza che gli assunti appena richiamati si colleghino strettamente alle scelte costituzionali di ordine valoriale che, in conformità all'art. 2, orientano tutto l'assetto ordinamentale nel senso della centralità della persona e della libertà dello svolgimento della personalità sia in quanto singoli individui, sia in quanto appartenenti alle "formazioni sociali", quelle cioè che si articolano spontaneamente nella società a prescindere da interventi autoritativi. In tal senso, nella Costituzione è chiaramente rintracciabile un'impostazione che, in ordine all'intervento pubblico collegato alla formazione ed allo sviluppo della cultura nazionale, si pone in radicale contrapposizione rispetto a tentazioni dirigistiche o funzionalistiche. Si pensi, ad esempio, alla peculiare libertà assicurata all'arte ed alla scienza dal già

richiamato primo comma dell'art. 33, ove nessun limite esplicito è posto a tali attività laddove esse siano effettivamente tali e dunque rivolte all'elevazione intellettuale, all'arricchimento delle conoscenze ed alla formazione di quelle capacità critiche che sono indispensabili, in uno Stato democratico fondato sull'eguaglianza dei diritti civili e politici, affinché ciascun cittadino possa confrontarsi in parità di condizioni con gli altri componenti del gruppo sociale e dunque possa partecipare attivamente e consapevolmente alla vita associata.

Parimenti, si ricordi l'art. 9 della Costituzione che attribuisce alla Repubblica tutta il compito di "promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica nazionale", ma certo non di elaborare una cultura di Stato a vantaggio o peggio a detrimento di uno dei molteplici e variegati orientamenti culturali che possono emergere quali elementi vitali e fortificanti l'intera collettività. Così, l'intervento positivo non solo dello Stato, ma anche di tutti i soggetti investiti di pubbliche funzioni – perché questo significa "Repubblica" – nel campo della cultura, dunque, non va letto in contraddizione, ma come ausilio e contemporanea garanzia nei confronti della libertà di istruzione, e più in generale, delle libertà culturale ed educativa che sono espresse nelle già citate disposizioni dell'art. 33. La funzione promozionale spettante alla Repubblica, in altri termini, deve tendere ad assicurare il mantenimento delle condizioni che consentano l'effettivo permanere del pluralismo degli indirizzi che emergono e si affermano nella società in materia di educazione e di istruzione. Tale pluralismo educativo, che dal punto di vista istituzionale non può non essere intrinsecamente connesso alla garanzia della "libertà della scuola" prima ricordata, è quindi un essenziale bene di rilievo costituzionale, così come è testimoniato, stavolta dal punto di vista sociale, da quella disposizione della Costituzione che attribuisce in via primaria ai genitori il diritto-dovere di istruire ed educare i figli (art. 30, comma 1), dando quindi ai genitori medesimi la piena libertà di scelta circa il tipo di istruzione e di insegnamento da impartire ai propri figli. In tal senso, sembra a noi doversi conclusivamente aderire a quell'autorevole impostazione secondo cui il diritto all'istruzione di cui all'art. 34 della Costituzione debba essere considerato come comprensivo del diritto all'educazione "in quanto beni tra di loro indissolubilmente connessi"¹.

I predetti principi di autonomia, parità e sussidiarietà risultano a chiare lettere da un complesso di riferimenti normativi che possono essere così riassunti.

Innanzitutto, l'art. 33 della Costituzione – in tema di attività volte allo studio, all'insegnamento e dunque all'elevazione culturale della persona – impone una disciplina sull'istruzione caratterizzata dai seguenti elementi costitutivi: la libertà di insegnamento riconosciuta in via generale in ogni ambito di istruzione; il diritto dei soggetti privati di istituire liberamente scuole ed istituti di educazione fatto salvo il limite costituito dal divieto di "oneri per lo Stato"; la garanzia costituzionale a favore della presenza delle istituzioni scolastiche "non statali" che, chiedendo la "parità", devono ottenere la "piena libertà" per loro stessi e conseguentemente il trattamento scolastico equipollente per i rispettivi alunni; e, infine, la peculiare autonomia che la Costituzione riconosce alle istituzioni di alta cultura, alle università e alle accademie, che tutte hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei soli limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 33, u.c.).

In secondo luogo, vi sono gli artt. 117 e 118 Cost. che, riformulati con la legge costituzionale n. 3 del 2001, aggiornano i principi valevoli in tema di istruzione. Soprattutto si è inserita un'ulteriore e peculiare autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche che è valevole anche nei confronti del potere normativo statale e regionale; e si è previsto l'obbligo posto a carico di tutta la Repubblica di promuovere la sussidiarietà cosiddetta "orizzontale" ovvero di favorire l'attività dei cittadini, per loro "autonoma iniziativa", svolgano compiti e funzioni di interesse generale. Tra queste ultime, proprio sulla base di quanto appena detto, vi rientra senz'altro anche l'attività di istruzione, di educazione e di formazione rivolta agli individui in ogni fase della loro vita e dunque sin dalla più tenera età. Il principio di sussidiarietà, come si è notato², consente di inserire fattori di armonizzazione della conflittualità nell'ambito di un sistema improntato alla democrazia pluralista, e dunque – anche come dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale che si è³ successivamente sviluppata sul punto³ – può consentire un certo contenimento del grado di competitività sia tra i diversi corpi sociali che tra le rispettive rappresentanze istituzionali.

¹ Così si esprime V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1956, p. 62.

² Per queste considerazioni, si rinvia a P. RIDOLA, *Sussidiarietà, autonomie territoriali e sociali*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 3 ss.

³ Si pensi, in particolare, all'interpretazione fornita nella sent. 303 del 2003 circa la cd. "chiamata in sussidiarietà" di competenze sia amministrative che legislative a favore dello Stato per ragioni connesse ad istanze di carattere unitario.

A ben vedere, tutti gli articoli adesso citati – e quindi tutti i canoni precettivi così posti – devono essere assoggettati ad una duplice opera di interpretazione. Per un verso, infatti, appare evidente che i principi di autonomia, parità e sussidiarietà che ne scaturiscono in materia di istruzione, devono essere ricomposti ad unità in modo che si possa delineare una coerente e ben funzionante disciplina del settore in oggetto, sia sul versante delle libertà e dei diritti, che su quello dell’assetto dei poteri pubblici. Occorre, così, che le istanze autonomistiche sia temperate con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, quali, a tacer d’altro, la necessità di garantire anche ai cittadini che si rivolgono alle istituzioni formative private quel grado di istruzione che lo Stato riconosce come necessario e dunque obbligatorio per tutti ai sensi dell’art. 34, comma 2, della Costituzione. Così come appare evidente che anche agli istituti di istruzione privata sia richiesta l’osservanza delle disposizioni necessarie ad assicurare la pacifica ed ordinata convivenza e dunque il rispetto delle regole che, connotando le fondamenta del *cum vivere* civile, consentono la permanenza della nostra collettività. Ma ciò non basta. E’ chiaro, infatti, che i predetti articoli vanno anche adeguatamente interpretati alla luce degli artt. 2 e 3 della Costituzione, quegli articoli cioè che fissano alcuni tratti fondamentali dell’ordinamento costituzionale a garanzia dei diritti inviolabili della persona umana, dell’autonomia delle formazioni sociali e della tutela del libero svolgimento della personalità in qualsivoglia campo di attività.

2. I principi di autonomia, sussidiarietà e parità nel loro significato costituzionale concreto ed effettivo.

Passando, quindi, al secondo punto della trattazione, ciò che a noi qui interessa non è tanto definire in astratto i principi in questione, quanto individuarne il significato costituzionale concreto ed effettivo. In questo senso, ricordando pure il profilo storico che connota la presente analisi, deve ritenersi che il riferimento al sessantesimo anniversario della Costituzione italiana abbia non soltanto il meritevole intento celebrativo di una ricorrenza importante per tutti noi, ma anche e proprio l’obiettivo di dare conto dell’evoluzione del dettato costituzionale, di cogliere cioè il senso attuale della Costituzione. Occorre dunque rendere percepibile l’eventuale ed anzi, come sopra accennato, inevitabile evoluzione tra quanto è stato originariamente disposto e quanto è ad oggi vigente, soprattutto ad opera delle innovazioni sopra ricordate che sono state apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Per di più, non possono non essere notate le disarmonie che per lungo tempo si sono instaurate e che tuttora sussistono tra la Costituzione formale – quella cioè risultante dalle disposizioni scritte – e la Costituzione vivente, quella che – secondo la definizione fornitaci da Livio Paladin, autorevole costituzionalista – “non è altro che la Carta costituzionale così come ricostruita ed applicata”. In particolare, in sede di attuazione legislativa è rimasto per molti anni oscurato il principio costituzionale che assicura la “libertà della scuola” anche mediante il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione da parte di soggetti – enti o privati – diversi dallo Stato. Per decenni, pur dopo l’entrata in vigore della Costituzione, si è mantenuta in vita la disciplina risalente alle leggi del 1928 (la n. 1297) e del 1942 (la n. 86) e caratterizzata da un sistema di istruzione centrato non solo sull’istruzione pubblica, ma sulla gestione pubblica dell’intera istruzione, ed in cui all’istruzione privata era soltanto data la possibilità di essere “parificata” sulla base di una vera e propria concessione amministrativa. Alla Repubblica spettava, insomma, non solo il compito di dettare la disciplina generale sull’istruzione ed istituire scuole ed istituti di ogni ordine e grado, come vuole l’art. 33, comma 2, Cost., ma anche, andando ben al di là di quanto costituzionalmente ammesso, l’attribuzione in via esclusiva della gestione del servizio di istruzione per il tramite delle amministrazioni dello Stato. Sicché, soltanto con la sentenza n. 36 del 1958 della Corte costituzionale si giunse a dichiarare l’incostituzionalità delle norme legislative che allora subordinavano l’istituzione di scuole medie non statali ad un’autorizzazione che le pubbliche autorità rilasciavano sulla base di una discrezionalità pressoché illimitata. Come noto, poi, si è proceduto all’attuazione dell’istituto della parità scolastica soltanto con la legge n. 62 del 2000, legge che, per alcuni aspetti, appare ancora legata ad una visione piuttosto limitativa del ruolo svolto dai soggetti privati, anche perchè non tiene in debito conto del *favor constitutionis* ora derivante dalla garanzia offerta dal principio di sussidiarietà ai sensi dell’art. 118, ultimo comma, Cost. Del resto, già da tempo la dottrina più avvertita aveva segnalato che la disposizione costituzionale relativa alla parità non specifica soltanto il riconoscimento di un ambito di libertà dei privati rispetto allo Stato, ma consente di intravedere “come alla realizzazione dell’interesse generale per il Paese, rappresentato dall’istruzione, debbano concorrere tanto la scuola dello Stato, quanto quella privata”⁴. Certo, non può negarsi che la disposizione sulla parità sia “deliberatamente oscura ... in quanto risultante da uno di quei compromessi insinceri che molte volte si

⁴ Così si esprime U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur.cost.*, 1961, p. 367.

ebbero a verificare in seno alla Costituente”⁵. Ciò tuttavia non sottrae chi deve dare attuazione alla Costituzione dal dovere di assicurare alle istituzioni “paritarie” di istruzione quelle condizioni di operatività effettivamente rispettose delle sfere di autonomia e di libertà che, come visto, sono alla base sia della complessiva disciplina costituzionale nella presente materia, sia dello stesso principio di parità. Come noto, tuttavia, non sussistono allo stato rimedi giurisdizionali idonei a reagire avverso l’inattuazione di impegni posti dalla Costituzione a carico delle pubbliche istituzioni là dove si tratti di compiti da esercitare in via legislativa. Ma se l’omissione del legislatore è difficilmente attaccabile innanzi alla Corte costituzionale, non altrettanto può dirsi allorché si tratti di discipline normative che si pongano in diretto ed immediato contrasto con le finalità espressamente garantite e protette dalla Costituzione.

Parimenti, non appare ancora pienamente avvertito l’obbligo promozionale che, in base all’ultimo comma dell’art. 118, Cost., dovrebbe vincolare l’azione pubblica tutta – cioè l’intera Repubblica - a predisporre e ad operare concretamente a favore dei soggetti privati che agiscono nel campo dell’istruzione e della formazione in nome della sussidiarietà orizzontale. E ciò appare ancor più grave se si considera che il presente quadro di ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regione è ancora lontano dalla compiuta stabilizzazione nel senso del decentramento istituzionale. Sicché, anche in tema di promozione delle attività private di istruzione e formazione, appare assai limitato il necessario seguito al predetto impegno di rilievo costituzionale. Anche in questo caso, come noto, ricorrere agli strumenti di sindacato giurisdizionale, ad esempio alla stessa Corte costituzionale, non costituisce strumento apprezzabilmente utile, fatto salvo quanto stabilito in una importante pronuncia che va ricordata. La Corte costituzionale, infatti, ha ritenuto che le istituzioni private che costituiscono esplicazione della sussidiarietà orizzontale, proprio in ragione del regime di favore adesso costituzionalmente vigente, non possono oggetto di una disciplina legislativa che intenda lederne l’autonomia organizzativa e funzionale al di là di quanto consentito dal rispetto di norme collegate ad altri interessi costituzionalmente rilevanti. Così, ad esempio, si è deciso nel senso dell’incostituzionalità di una parte della normativa dettata in tema di fondazioni di origine bancaria (v. sent. n. 301 del 2003). E tale esempio, deve ragionevolmente ritenersi, può utilmente replicarsi anche in caso consimili, ovvero quando si rientri, come in un’altra sentenza la stessa Corte ha riconosciuto, tra i “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali” di cui all’art. 118, comma 4, Cost., qualora cioè si tratti di persone giuridiche private che, dotate di autonomia statutaria e gestionale, perseguono scopi di utilità sociale (sent. n. 300 del 2003). In sintesi, risulta costituzionalmente imposto che l’intervento legislativo che tocchi gli enti del privato sociale coinvolti nel sistema dell’istruzione e della formazione, non possa lederne gli aspetti essenziali di autonomia istituzionale, organizzativa e decisionale.

D’altro canto, può rilevarsi che l’azione pubblica rimane assai timida sul punto. Ad esempio, nella recentissima proposta di Intesa approvata lo scorso 9 ottobre dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome per dare attuazione al nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione in materia di istruzione, proposta che ora è all’attenzione del Ministro dell’Istruzione, l’unico cenno alle scuole private che con qualche sforzo interpretativo è rinvenibile (se è rinvenibile ...) tra le competenze legislative che le Regioni ritengono loro spettanti, si traduce in una fumosa formula circa i “rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti del territorio che hanno interesse ad operare nel campo dell’istruzione e della formazione” (punto 7 della lett. b, pag. 5 del dattiloscritto). Diversamente, sempre nella citata proposta di Intesa, per un verso gli interventi regionali posti a supporto delle scuole sono circoscritti alla sola “autonomia delle istituzioni scolastiche”, e per altro verso tutta la definizione dei “diritti ed obblighi delle scuole non statali e paritarie” viene rimessa alla competenza dello Stato, restando così sostanzialmente imprecisata la delicata funzione regionale concernente gli interventi per il diritto allo studio sui quali si concentrano, come noto, una parte rilevante delle erogazioni collegate all’istruzione attivata nelle scuole paritarie. Forse, un maggiore coraggio e un po’ più di chiarezza sarebbero auspicabili, anche se non può nascondersi l’evidente difficoltà di trovare una sintesi unitaria tra quelle Regioni che in materia di istruzione e formazione intendono dare più approfondito riconoscimento alle sfere di autonomia costituzionalmente garantite, e quelle Regioni che sono rimaste legate ad una visione per così dire “pubblico-centrica” del sistema educativo.

Le discrasie riscontrabili tra il testo scritto che incorpora la volontà espressa prima dal costituente del 1947 e poi dal legislatore costituzionale del 2001, e l’effettiva e prevalente concretizzazione del dettato costituzionale nella realtà dei comportamenti largamente seguiti – seppure con qualche lodevole eccezione - dai legislatori e dagli amministratori statali e regionali, possono essere collegate ad ulteriori fenomeni

⁵ In tal senso V. CRISAFULLI, *op.cit.*, p. 88.

indicativi di significative criticità in materia di scuola privata. Innanzitutto, se si dà uno sguardo all'attività interpretativa del dettato costituzionale vigente in relazione alle tematiche dell'istruzione, è facile rilevare che solo alcuni giuristi coraggiosi, potremmo dire, non si sono sentiti vincolati al "vecchio", o meglio alla stantia ripetizione delle classiche dispute ermeneutiche che erano sorte sin dall'entrata in vigore dell'originario dettato della Costituzione⁶. Ad esempio, qualche dubbio interpretativo non può non essere posto circa l'attuale significato della disposizione che nell'art. 33, comma 3, Cost., stabilisce il divieto di "oneri per lo Stato". Come noto, in via generale rimane aperta sempre la questione se si tratti di un divieto generale di assumere obblighi pubblici a favore dell'istruzione privata o, secondo altra tesi, a favore del solo momento istitutivo delle scuole in questione, ovvero, ancora più limitatamente, di una disposizione che si limiti a prescrivere che le pubbliche autorità non sono obbligate a sostenere le attività di istruzione private.

Per di più, un'indubbia novità è rappresentata dalla nuova configurazione della Repubblica, che - ai sensi dell'art. 114, comma 1, della Costituzione così come riformulato nel 2001 - non è più coincidente con lo Stato ripartito negli enti territoriali ad esso subordinati, ma adesso "è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". In altri termini, se la Costituzione prescrive testualmente che il predetto limite degli "oneri" sia direttamente connesso al solo "Stato", se lo "Stato" è adesso costituzionalmente distinto dalla "Repubblica", e se infine le competenze legislative ed amministrative in materia di istruzione sono state largamente regionalizzate sempre per volontà della Costituzione, come va adesso interpretato il predetto limite degli "oneri per lo Stato"? Certo è che l'espressione "oneri per lo Stato" non può facilmente essere tradotta *tout court*, dopo il 2001, in "oneri per le Regioni". Forse, ricorrendo all'interpretazione cosiddetta originalista della Costituzione, può essere interpretata come "onere per la Repubblica", ma, se così davvero fosse, allora tale limite andrebbe definito e qualificato anche alla luce delle nuove disposizioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, tenendo cioè conto del cosiddetto federalismo fiscale delineato dall'art. 119 Cost. ma non ancora compiutamente attuato. Tra l'altro, nel disegno di legge del Governo all'esame delle Camere in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali, il settore dell'istruzione è considerato tra quelli che dovrebbero essere finanziati secondo il fabbisogno *standard* collegato ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale. Rimarrebbe peraltro alle Regioni la facoltà di reperire risorse autonome "attivando le proprie potenzialità" per coprire l'ulteriore livello di spesa che non fosse riconducibile ai predetti livelli essenziali (così in base all'art. 2, comma 2, lett. p. del d.d.l. A.S. n. 1117). In tal senso, allora mantiene forza persuasiva anche la tesi secondo cui il termine "onere" utilizzato nell'art. 33, comma 3, indichi l'aggravio complessivamente sopportato dalle finanze pubbliche - beninteso le finanze di tutti i soggetti pubblici ad ogni titolo coinvolti nel settore dell'istruzione - a seguito del finanziamento disposto a favore della scuola privata, aggravio quindi per la cui effettiva sussistenza si dovrebbe tenere conto delle eventuali e corrispondenti economie di spesa che ne risultassero ad ogni livello istituzionale.

Ancora, a testimonianza del clima poco attento al dettato costituzionale in cui avviene la discussione pubblica sui temi in questione, può segnalarsi il fatto che in un recentissimo studio offerto al dibattito politico ed istituzionale in tema di scuola, ove peraltro non mancano pregevoli spunti sul "sistema scuola", sul diritto all'istruzione o sull'autonomia scolastica, neppure una parola sia stata spesa sulla presenza dell'istruzione non statale⁷. Sembra quasi che si intenda porre tale tematica al di fuori dell'ordine del giorno delle vicende italiane, volendo così ulteriormente marginalizzare - a differenza di quanto avviene in tutti gli altri Stati a noi vicini - la scuola privata sulla base di preconcetti meramente ideologici ovvero estremizzando l'assunto di ispirazione hegeliana secondo cui "ciò che reale è razionale, e ciò che è razionale è reale". Forse, i conflitti politici che tanto hanno condizionato il dibattito sulla scuola privata o libera sin dall'Assemblea costituente, non sono stati ancora sufficientemente rimossi dal rapido mutare degli eventi verificatisi nell'ultima decade del secolo scorso. Certo è che non si avverte quel necessario sforzo di adeguamento e di rivisitazione del pensiero giuridico e dottrinale rispetto a quanto è stato da lungo tempo sostenuto. Addirittura, anche in sede attuativa da parte delle pubbliche istituzioni, si nota una sorta di autocensura rispetto alle principali novità apportate dalle modifiche costituzionali nel 2001 e che sinora non hanno trovato adeguato riscontro nella realtà effettuale. Si pensi, ad esempio, alle notevolissime differenze

⁶ Si veda, ad esempio, E. MINNEI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Parte prima e Parte seconda, Giappichelli, Torino, 2003 e 2004.

⁷ Si fa qui riferimento al *Supplemento* al n. 4/2008 di *Italianieuropei. Bimestrale del riformismo italiano* avente per titolo "La Scuola" e curato da M. PALMA, ne *I Quaderni di Italianieuropei*, Roma, 2008, dove, pure parlandosi del diritto all'istruzione o dell'autonomia scolastica (si veda, ad esempio, il contributo di G. REMBADO, *Quale organizzazione per quale modello di scuola*, p. 32 ss.), non si affronta la questione delle istituzioni scolastiche e formative non statali.

che si appalesano tra le diverse Regioni in ordine alla competenza esclusiva adesso loro spettante in materia di istruzione e formazione professionale.

Allora, parafrasando quando detto in tema di diritti da un famoso giurista nord-americano⁸, è nostro avviso è giunto il momento di “prendere sul serio” la Costituzione in tutti suoi aspetti, e dunque anche ripensare le soluzioni precedentemente consolidate nell’interpretazione e nell’attuazione del dettato costituzionale. A tal fine tutti noi, dai giuristi agli operatori del settore sino ai titolari degli organi pubblici responsabili e competenti, dobbiamo impegnarci a prendere sul serio i diritti e i principi di autonomia, di tutela e di promozione offerti dalla Costituzione vigente nello svolgimento delle attività scolastiche ed educative da parte dei soggetti privati. In caso contrario, e ciò vale ancor più allorché si tratti di disciplinare il momento formativo degli individui, è facile che ne sarà grandemente pregiudicato il rispetto di tutti per la Costituzione stessa e per i valori di libertà e di giustizia che essa incorpora ed intende affermare nella nostra società.

3. I principi di autonomia, parità e sussidiarietà nel sistema costituzionale

Passando adesso alla terza parte della nostra analisi, quella volta cioè a collocare i principi in oggetto all’interno dell’intero sistema costituzionale, va ricordato che ogni regola, principio o canone di rilievo costituzionale non può essere compreso compiutamente se non viene messo “a sistema” con l’intero impianto della Costituzione vigente. Altrimenti, si corre il rischio di isolare i precetti costituzionali, rendendo ciascuna regola come una monade isolata rispetto alle altre parti della Costituzione, fino al punto di commettere l’errore di scambiare una parte per il tutto. Come è stato esattamente sottolineato da Manlio Mazzotti di Celso, che possiamo considerare come uno dei “decani” dei costituzionalisti italiani, quanto appena detto vale ancor di più quando ci si occupa di principi enunciati dalla Costituzione mediante formule di carattere generale e soggette per loro natura a notevole flessibilità interpretativa, quali sono, per l’appunto, i principi di autonomia, di sussidiarietà e di parità operanti nel campo dell’istruzione.

Più precisamente, la Costituzione, mediante i predetti principi, consente specifiche forme e modalità di autonomia a favore di una pluralità di soggetti cui nel campo dell’istruzione è attribuita la libertà, e nello stesso tempo il potere di provvedere alla formazione ed all’educazione degli alunni, dandosi una regolamentazione della propria organizzazione ed azione, e dunque disponendo dei mezzi a ciò necessari anche mediante l’intervento sussidiario delle pubbliche autorità. Ed in larghissima parte si tratta di sfere autonomistiche che vanno ben al di là degli ambiti di libertà che in materia di istruzione erano previamente riconosciute dall’ordinamento statutario o peggio ancora assai ristrette nel regime fascista. Insomma, nella Costituzione si prevede e garantisce la compresenza di molteplici elementi – sia pubblici che privati - dotati ciascuno della propria capacità di compartecipazione alla formazione del sistema nazionale di istruzione.

Venendo pertanto al significato complessivo da attribuire ai predetti principi, essi esprimono, innanzitutto, la volontà di offrire tutela di rango costituzionale ad un complesso di soggetti che operano in quel particolare campo della vita associata – l’istruzione e l’educazione degli individui - che si intende proteggere da interventi ingiustificatamente invasivi operati dai poteri pubblici. In tal modo, si intende consentire agli individui di esercitare la libertà di istruzione – sia di impartirla che di riceverla - anche attraverso forme e modalità autonomamente decise, e dunque con particolare libertà rispetto agli indirizzi prefissati dagli organi della rappresentanza politica.

Questi significati essenziali vanno posti in collegamento con i tre principi fundamentalissimi che connotano l’intero ordinamento forgiato dalla Costituzione, ovvero il principio liberale, quello democratico e quello sociale. In particolare, non può negarsi che in rapporto con ciascuno dei principi adesso indicati, i canoni autonomistico, liberale e pluralistico connessi all’attività educativa si pongono come fattori capaci di apportare effetti senz’altro positivi. Rispetto alla sfera della libertà, l’autonomia costituzionalmente riconosciuta in materia di istituzione delle scuole e degli istituti privati di educazione consente di espandere la concreta efficacia delle garanzie costituzionali approntate a tutela del libero svolgimento della personalità individuale e dunque della libertà di selezione e di perseguimento degli obiettivi culturali e ideali che nel

⁸ Si tratta di R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it. *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982, in specie p. 292 ove rileva che “lo Stato non ristabilirà il rispetto per le leggi senza dare alle leggi il diritto a questo rispetto. Non lo può fare se trascura una caratteristica che distingue il diritto dalla brutalità. Se lo Stato non prende i diritti sul serio allora non può neanche prendere il diritto sul serio”.

corpo sociale emergono in quanto ritenuti meritevoli di interesse collettivo; e nel contempo permette l'autonomo formarsi e svilupparsi di quelle forze e di quei soggetti "intermedi" che risultano di per sé maggiormente dotate di vitalità e di creatività nel campo dell'istruzione e più latamente della cultura. Rispetto alla strutturazione democratica dell'assetto decisionale pubblico, poi, l'autonomia riconosciuta nel campo dell'istruzione e dell'educazione può senz'altro consentire di approfondire e di estendere l'applicazione del principio della separazione dei poteri, precludendo l'accentramento monopolizzante del processo di formazione non solo delle coscienze individuali, ma anche dell'opinione pubblica cui spetta valutare e controllare l'operato dei titolari degli organi autoritativi. Infine, rispetto al perseguimento dei fini di solidarietà, la previsione di sfere costituzionalmente protette di autonomia in materia di istruzione e di educazione consente di coinvolgere e di valorizzare l'impegno di soggetti altri e diversi rispetto a quelli direttamente soggetti all'indirizzo ed al controllo delle autorità pubbliche, e dunque può evitare che la definizione e la soddisfazione dei bisogni sociali così evidenti nel settore dell'istruzione siano esclusivo appannaggio delle decisioni imputabili alle forze politicamente prevalenti nell'intera collettività. Insomma siamo ormai ben lontani dal disegno che, proprio in materia di istruzione, era tracciato nelle Costituzioni rivoluzionarie della Francia di fine Settecento.

Dal significato complessivo che può essere attribuito alle autonomie protette dalla Costituzione in materia di istruzione, possono trarsi alcune considerazioni circa le conseguenze e gli effetti che ne discendono in ordine al modello di sistema scolastico e più in generale di istruzione che la Costituzione ha inteso forgiare. Come si è visto, nelle sue molteplici sfaccettature il principio autonomistico è stato affermato dai costituenti mediante un complesso di disposizioni e di principi, talora espressi mediante formule programmatiche, ma comunque volte a porre e garantire uno spazio di indipendenza immediatamente e concretamente operante ed efficace nei confronti degli apparati pubblici tutti. In tal modo si è inteso perseguire la realizzazione di un sistema di istruzione che assicuri il corretto equilibrio tra il ruolo dell'istruzione obbligatoriamente fornita dai soggetti pubblici e quello che viene assunto dall'istruzione liberamente offerta dalle istituzioni private per l'appunto in condizioni di parità ed in regime di sussidiarietà. Del resto, non può negarsi la rilevanza di quelle ragioni che sin dal dibattito costituente hanno condotto all'esteso riconoscimento di spazi di autonomia proprio nel settore dell'istruzione a favore di soggetti, istituzioni o enti considerati di tale rilievo sociale da dovere essere garantiti al più alto livello delle fonti, cioè al livello della stessa Costituzione. Proprio la presenza di così precise garanzie costituzionali – che richiamano espressamente i canoni dell'autonomia, della parità e della sussidiarietà – allontanare l'assetto del nostro sistema nazionale di istruzione e formazione da un modello stato-centrico. E ciò perché la previsione costituzionale che garantisce, proprio nell'ambito dell'istruzione, la presenza di un ampio orizzonte di soggetti, enti, istituzioni e formazioni sociali - tutti costituzionalmente protetti seppure secondo forme e modalità diverse, nelle rispettive sfere di autodeterminazione organizzativa e funzionale - impedisce che ad un unico soggetto ovvero alla sola autorità pubblica possa essere intestata la piena ed esclusiva funzione educativa dei componenti della collettività in modo totalizzante pervasivo. Né, a ben vedere, a tale scopo, bensì al fine di migliorare l'efficienza complessiva del servizio di istruzione, potrebbe soccorrere la cosiddetta concorrenza che si affaccia, sotto varie forme e modalità, nel settore delle istituzioni scolastiche pubbliche. Quindi, in nome del pluralismo sociale costituzionalmente riconosciuto nel campo dell'istruzione e della formazione, devono essere ormai riconosciuti nell'ambito dell'istruzione quei diritti di cittadinanza distribuiti in senso orizzontale, la cui effettiva garanzia costituisce per un verso un limite allo svolgimento dei poteri attribuiti alle pubbliche istituzioni, per altro verso un obiettivo che deve essere perseguito dalle stesse autorità.

In altre parole, la Costituzione impedisce che l'assetto ordinamentale del sistema nazionale di istruzione e di formazione sia costruito a somiglianza di una piramide interamente statalizzata, gerarchicamente organizzata e rigidamente monolitica. La presenza di sfere di autonomia organizzativa, funzionale e talora anche normativa, riconosciute a soggetti non statuali significa l'introduzione di regole e principi che rifiutano l'idea stessa di una struttura siffatta. Si rimanda, invece, a modelli ben più complessi e fluidi, caratterizzati dalla compresenza di una pluralità di entità di rilievo ordinamentale, ciascuna capace di contribuire, secondo il modello di organizzazione e di azione liberamente ed autonomamente prescelto, alla esplicazione della funzione educativa. Anzi può ben dirsi che il modello di istruzione e formazione offerto dalla vigente Costituzione, proprio perché improntato anche al canone autonomistico, appare straordinariamente attuale, se solo si ricordano, a tal proposito, le osservazioni di Zygmunt Bauman,

sociologo contemporaneo di fama mondiale, che ha sottolineato le qualità della società fluida⁹. Ove, cioè, la presenza di estese ed idonee sfere autonomistiche consente la permanenza di una pluralità di modelli sociali di riferimento, ed anche auspicabilmente di quelli adeguati a rafforzare i vincoli comunitari e a muoversi con quella dinamicità che talora manca negli assetti fondati su rigidi meccanismi verticistici. E' altrettanto vero, poi, che proprio i soggetti delle autonomie possono contribuire a "riempire i vuoti" – anche di carattere esistenziale - che si aprono innanzi ai giovani chiamati ad essere istruiti ed educati in un contesto sociale ove spesso sono proposti stili di vita solo apparentemente partecipativi, ma in verità assai poveri di senso e soprattutto, a mio avviso, volti ad indebolire – più o meno consapevolmente – le capacità individuali di discernimento del bene e del giusto.

4. Conclusioni

Venendo alla parte conclusiva del nostro intervento, è opportuno adesso qualche cenno di ordine storico che consenta di comprendere appieno il senso del richiamo al sessantesimo anniversario della nostra Costituzione anche in relazione ai tre principi che sono qui in esame. In via generale, è noto che quando i costituenti delinearono le fondamenta dell'ordinamento repubblicano, si trovarono di fronte a problemi di gravità estrema. In particolare, occorre collocare l'Italia nella modernità post-bellica, per un verso ripristinando ed assicurando un corposo sistema di libertà e di diritti civili, politici, economici e sociali, per altro verso predisponendo un apparato pubblico capace di governare nei fatti la nascita e la permanenza del nuovo assetto politico-costituzionale. Molteplici e differenziate, come noto, erano le prospettive ideali e politiche presenti all'interno dell'Assemblea costituente; parimenti, erano diverse le soluzioni prospettate al fine di perseguire i distinti obiettivi che ciascuna parte voleva sancire attraverso l'opera costituente.

Ciò nonostante, e pur nella temperie di un periodo irto di difficoltà, ancora oggi stupiscono la qualità, la completezza e l'organicità del risultato conclusivamente approntato mediante la Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio del 1948. Essa, come da molti è stato rilevato, fu il frutto largamente condiviso di un meditato processo di mediazione e di convergenza tra le impostazioni allora prevalenti, ovvero tra quella che si ispirava alla dottrina sociale della Chiesa cattolica, quella di impronta liberale ed azionista, e quella collegata al pensiero socialista e marxista. Tuttavia, non si può affermare che il compromesso costituzionale si reggesse unicamente sulla pragmatica sovrapposizione di quanto risultava parzialmente in comune, giacché, se così fosse stato, la nuova Costituzione avrebbe avuto ben poca forza nel resistere ai contrasti che sarebbero subito sorti in sede interpretativa ed applicativa.

In altri termini, vi doveva essere qualcosa in più che potesse fornire immediata e necessaria linfa vitale al dettato costituzionale e dunque effettivo consenso sia all'attuazione delle singole disposizioni, sia all'osservanza degli innovativi principi destinati a conformare l'intero ordinamento. A nostro avviso, un ruolo decisivo in tal senso deve essere ravvisato in una scelta che, seppure non senza contrasti nella precisa definizione di alcuni specifici profili, trovò largo consenso tra i costituenti, ossia nell'esplicito riconoscimento di ampie, diffuse e variegate sfere di libertà e di autonomia a favore di un'estesa platea di soggetti, istituzioni, entità socialmente rilevanti e comunque distinti dall'apparato centrale di governo. In questo quadro, i principi di parità e di sussidiarietà garantiti nell'ambito dell'istruzione nei riguardi dei soggetti privati ne costituiscono un esempio assai illuminante.

A ben vedere, può dirsi che l'ordito rappresentato dalla nuova Costituzione dei diritti e dei poteri¹⁰ è stato intrecciato con la trama fornita dalla Costituzione delle autonomie, cioè dalla disciplina relativa a quel complesso di sfere sociali e comunitarie che – talora con mirabile avvedutezza, talvolta con una certa spregiudicatezza - sono stati ritenute capaci di fornire basi al contempo solide ma sufficientemente flessibili ed adattabili al mutato quadro ordinamentale. E ciò al fine di consentire, nello stesso tempo, l'effettiva

⁹ Cfr., ad esempio, le penetranti osservazioni che, in tema di ridefinizione dei processi identitari e dei conseguenti vincoli comunitari nella società contemporanea, sono esposte da Z. BAUMAN, *Modernità liquida* (2000), trad.it. Laterza, Roma-Bari, 2002, in specie p.50 ss. e p. 196 ss.

¹⁰ Per questa suddivisione nell'analisi dell'esegesi e dell'attuazione del testo costituzionale, si vedano le considerazioni di M. LUCIANI, *La "costituzione dei diritti" e la "costituzioni dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, p. 487 ss.

applicazione del nuovo assetto costituzionale e la rinascita del Paese profondamente lacerato sia materialmente che spiritualmente. In altri termini, il benessere della collettività è stato affidato anche al concreto operare di un variegato complesso di soggetti, enti, formazioni sociali, istituzioni private, tutti accomunati dall'essere distinti e separati dal tradizionale apparato statale e soprattutto dotati di una peculiare autonomia costituzionalmente garantita nei confronti dei poteri pubblici. Dunque, respinte le tesi volte ad incorporare direttamente negli organi rappresentativi le istanze dei tanti corpi sociali presenti diffusamente nella realtà italiana¹¹, si è seguita la strada di valorizzare il contributo di questi ultimi mediante non soltanto esplicite indicazioni nell'ambito del testo costituzionale, ma anche per il tramite di apposite e particolareggiate discipline – come, per l'appunto, quella in tema di istruzione - sì da configurare a pieno titolo il nostro ordinamento come una democrazia pluralistica¹² al cui interno il sistema di istruzione formato sia dai soggetti pubblici che da quelli privati rappresenta allo stesso tempo condizione e strumento essenziale.

E' per tali essenziali ragioni, allora, che la permanenza di questa trama di autonomie impegna il legislatore ad intervenire per modellare, secondo gli interessi generali, le relazioni tra i singoli ed il tutto, ossia tra i soggetti delle autonomie e la Repubblica complessivamente intesa. Può dirsi, dunque, che il cuore pulsante del nostro ordinamento, o, in altri termini, lo spirito repubblicano sia stato riposto non tanto nei freddi meccanismi delle regole e delle prescrizioni giuridiche, quanto nello spontaneo, libero ed autonomo determinarsi delle molteplici istanze umane e sociali che la Costituzione si prefigge di tutelare ed al contempo tempo guidare nel loro armonico svolgimento ed all'interno di un quadro unitario di pacifica e fruttuosa convivenza per assicurare il bene comune della nostra collettività.

(Assemblea nazionale Fidae, Roma, 27-28 novembre 2009)

¹¹ Si trattava, come noto, della proposta di Costantino Mortati in ordine ad un sistema bicamerale differenziato ove si consentisse l'inserimento diretto degli interessi organizzati nei processi di formazione delle decisioni parlamentari. Si veda, su questa proposta, C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, n. 9, p. 33 ss.

¹² Su tale concetto, sulla sua evoluzione nel pensiero costituzionalistico ed in particolare sui rapporti con le libertà associative, si rinvia a P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associativa*, Giuffrè, Milano, 1987, *passim*.