

**IL SISTEMA NAZIONALE D'ISTRUZIONE TRA
SCUOLA PUBBLICA E PRIVATA (LAICA E
CONFESSIONALE)
A PROPOSITO DELLA VICENDA DELLA SCUOLA
ISLAMICA DI MILANO**

Marco Parisi

Ricercatore confermato per il Diritto Ecclesiastico
nell'Università del Molise

Sommario: 1. Introduzione. 2. Sviluppo del sistema nazionale d'istruzione e sua evoluzione nell'attuale società multiculturale. 3. La libertà d'insegnamento tra scuola pubblica e scuola privata. 4. L'autonomia degli istituti scolastici e la tutela del pluralismo culturale. 5. Scuole confessionali islamiche e rispetto degli *standards* statali: una auspicabile conciliabilità.

1. INTRODUZIONE.

I notevoli flussi migratori, che attualmente interessano, in forma sempre più consistente, i Paesi dell'Unione Europea, stanno inducendo ad un ripensamento dei luoghi e delle strutture di carattere religioso ed educativo ove, quotidianamente, si esplica la vita comunitaria¹.

¹ Pochi dubbi sussistono rispetto alla problematicità dell'odierna situazione sociale dell'Italia e dell'Europa, caratterizzata da una flusso irreversibile di immigrazione che ha contribuito a modificare, in tempi rapidi e con ritmi inaspettati, il contesto demografico, etnico, culturale e religioso, inducendo la società europea a riflettere sull'evoluzione del proprio futuro in senso multiculturale e multireligioso. Peraltro, l'inarrestabilità dei flussi migratori pare accentuata dal processo di globalizzazione, dalle sue contraddizioni, dagli squilibri economici, politici, culturali esistenti che hanno indotto, come è ormai

Il primo spazio naturale in cui le diversità coesistono, e in cui cominciano a delinarsi le nuove dinamiche sociali può ben dirsi essere la scuola, luogo privilegiato di manifestazione delle istanze poste dai gruppi etnico-religiosi di nuovo insediamento².

Anche per la continua evoluzione a cui la società contemporanea è sottoposta, può risultare interessante analizzare il rapporto fra scuola pubblica e scuola privata (ed, eventualmente, tentare di proporre una sua riformulazione), al

stato da tempo appurato, fenomeni di fuga da situazioni di invivibilità e di richiamo verso vere (o presunte) condizioni e speranze di vita migliore, imponendo ai pubblici poteri il confronto quotidiano con l'alterità e la diversità. Sul punto M. ABELLA, *Globalizzazione, povertà e migrazioni internazionali*, in R. PAPINI (a cura di), *Globalizzazione: solidarietà o esclusione?*, Napoli, 2001, pp. 73 e ss.; R. DE VITA e L. NASI, *Dialogo e identità per una convivenza nel pluralismo culturale e religioso europeo*, in *Credere Oggi*, 2004, 3, pp. 67 e ss.; P. LILLO, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso. Saggi di riflessione*, Torino, pp. 161 e ss.; A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, pp. 21 e ss.; E. PUGLIESE, *L'immigrazione in Italia: la portata e le caratteristiche del fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, pp. 1 e ss.

² Come evidenziato da M. VENTURA, *Dimensione religiosa e dimensione giuridica nella globalizzazione*, in R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *Identità multiculturale e multireligiosa. La costruzione di una cittadinanza pluralistica*, Milano, 2004, p. 259, si tratta del nodo della libertà culturale invocata dalle organizzazioni religiose, che reclamano «(...) la complicità dello Stato nel ritagliare zone franche di insegnamento confessionale nelle scuole pubbliche». Secondo l'Autore, invece, sarebbe auspicabile l'affermazione di politiche educative che «(...) accettino il confronto nello spazio pubblico, che incentivino il dialogo tra religioni e confessioni anche nel momento educativo; che superino il pregiudizio dell'incompatibilità tra religione e sapere, l'ansia di sottrarre la ricerca e la formazione alla minaccia di elaborazioni traditrici, il dogma (tutto da dimostrare) che l'ortodossia si protegga solo arroccandosi nel monopolio confessionale della conoscenza su se stessi (...)». Identiche valutazioni anche in A. RICCARDI, *Convivere*, Roma-Bari, 2006, p. 156, il quale insiste sulla necessità di conoscere e comprendere le alterità, al fine di consentire la convivenza tra "prossimità" e "meticcianti", per la necessaria realizzazione di «(...) una civiltà fatta di tante civiltà (...) o di tanti universi culturali, religiosi o politici».

fine di verificare se tra esse sussista contrapposizione o se, per converso, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dell'una e dell'altra, possa tuttora esservi la possibilità di un vicendevole completamento.

2. SVILUPPO DEL SISTEMA NAZIONALE D'ISTRUZIONE E SUA EVOLUZIONE NELL'ATTUALE SOCIETÀ MULTICULTURALE.

In sede di approvazione della Carta costituzionale repubblicana, come è noto, con l'approvazione dell'art. 33, si è definitivamente abbandonata la logica del monopolio statale centrale dell'istruzione³, legittimandosi contestualmente la nascita e lo sviluppo delle scuole e delle Università private, sia di carattere laico che di matrice ideologico-religiosa. Infatti, il principio del pluralismo⁴ che caratterizza la nostra Costituzione ha consentito l'apertura alle esigenze culturali di carattere religioso dei consociati⁵, mentre il principio di laicità dello Stato

³ Con la Costituzione repubblicana, si afferma un quadro istituzionale capace di respingere il pregresso modello monopolistico pubblico, attraverso la definizione di un modello di "Stato regionale e delle autonomie". In merito cfr. M. CARNEROLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Politica del diritto*, 2000, 2, p. 327.

⁴ Dal punto di vista giuridico l'assunzione del pluralismo a regola istituzionale determina la contestuale affermazione di un valore fondamentale nell'architettura costituzionale disegnata dal legislatore costituente: il diritto alla differenza delle identità politiche, economiche, culturali, etniche, linguistiche e religiose che interagiscono nella società, disciplinato da un complesso di correttivi che consente, paradossalmente, al diritto in parola la fruizione della massima espansione e della più ampia tutela. In proposito I. VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, vol. II, Napoli, 1989, pp. 850-855. Si veda, altresì, P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, pp. 151 e ss.; A. RUGGERI, *Il pluralismo tra «regole» e «principi» sulla produzione giuridica*, in R. BIN e C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, pp. 279 e ss.

⁵ G. DALLA TORRE, *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, in *Persona y Derecho*, 53, 2005, p. 149, opportunamente, evidenzia come il concetto di laicità non escluda che, in un ordinamento democratico, lo Stato-apparato possa tener conto, per il perseguimento di determinati fini, della presenza dei valori religiosi e

ha determinato la rinuncia da parte dei pubblici poteri all'aspirazione al monopolio culturale e alla trasmissione di qualsiasi messaggio ideologicamente orientato⁶.

Prima dell'avvento della Repubblica, per secoli, le pubbliche potestà non hanno manifestato uno specifico interesse ai problemi dell'educazione scolastica. Solo con l'adozione dello Statuto Albertino è emersa in Italia la volontà dello Stato di provvedere all'istruzione scolastica e di laicizzarla⁷, prima per

della necessità, in applicazione dell'art. 3 Cost., della soddisfazione di alcune esigenze da essi derivanti. Per esemplificare l'Autore ricorda il caso specifico dei servizi di assistenza spirituale nelle c.d. "istituzioni totalizzanti" (forze armate, ospedali, case di cura, istituti di prevenzione e pena). Infatti, in queste istituzioni in cui i consociati possono venire a trovarsi in una situazione di limitazione della libertà personale, tale da impedire loro un libero accesso ai luoghi di culto ordinariamente preposti alla cura degli interessi spirituali, l'intervento dello Stato mira a rendere possibile il soddisfacimento dei bisogni religiosi. Intervento che non potrà mai essere, come è ovvio, diretto, ad opera di organi pubblici, ma indiretto, per mezzo della previsione di servizi di assistenza spirituale erogati dalle varie organizzazioni confessionali all'interno delle stesse strutture "costrittive" (ed eventualmente con l'attribuzione degli oneri economici a carico del pubblico erario). In proposito cfr. anche V. TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose e i principi di specialità ed uguaglianza*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1990, 1, pp. 135-136.

⁶ S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999, pp. 96-97, evidenzia come la laicità costituisca la modalità «(...) in cui l'identità statale si definisce e struttura *alternativamente* rispetto al modo d'essere (...) tipico delle identità confessionali e confessioniste. Pertanto, essa descrive un tratto fisionomico che è proprio della normativa statale considerata nel suo complesso, e che mira a salvaguardare anzitutto la "libertà religiosa civile", intesa nel suo significato più ampio, ossia come indipendenza ed autonomia dello Stato, nel proprio ordine, dal religioso sentire delle coscienze e dalle svariate pretese confessionali» (corsivo testuale). Ulteriori conferme dottrinali in J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006, pp. 24-31; A. VITALE, *Laicità e modelli di Stato*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, 1996, pp. 241 e ss.

⁷ Lo Stato risorgimentale, conquistata l'unità, si trovava dinanzi al compito delicato di imporre una responsabilità diretta dell'apparato statale nel settore dell'istruzione, sulla base della convinzione che la scuola pubblica potesse favorire la creazione di una cultura e di una coscienza storica comune a tutti i

mezzo della creazione del Ministero della Pubblica Istruzione⁸, e, successivamente, con l'adozione della c.d. legge *Boncompagni* (n. 759 del 1848) e della legge *Casati* (n. 3721 del 1859).

In particolare, con la legge *Boncompagni*, per la prima volta, l'istruzione veniva organizzata in quattro distinti gradi (universitario, classico, tecnico o speciale, primario e popolare), sottoposti alla vigilanza pedagogica ed amministrativa del Ministero della Pubblica Istruzione, il quale assumeva nella sue responsabilità le pregresse competenze detenute dalle istituzioni ecclesiastiche⁹.

cittadini, ovvero dell'esigenza fortemente avvertita dalle pubbliche potestà di creazione di una vera collettività nazionale. Ne conseguiva la considerazione delle altre realtà scolastiche come controproducenti al conseguimento del fine perseguito dai pubblici poteri, come ostative alla realizzazione del disegno politico complessivo. In particolare, la scuola cattolica era ritenuta come una fonte pericolosa di frammentazione e non di unificazione, e ad essa si attribuiva un carattere "antirisorsimentale" in quanto reputata nemica della coscienza collettiva della nuova Nazione. In proposito cfr. G. DE RITA, *Il sistema educativo tra scuola pubblica e scuola privata*, in *Economia italiana*, 1995, 2, pp. 197-198.

⁸ La creazione del Ministero della Pubblica Istruzione, risalente al 1847, risultava esemplificativa della concezione dell'educazione delle giovani generazioni come fine proprio ed istituzionale dello Stato, il quale avocava a sé il diritto-dovere di provvedere all'istruzione dei cittadini. Al fine di assolvere tale compito, di conseguenza, lo Stato non poteva più limitarsi ad effettuare un'opera di promozione, ma veniva chiamato ad impegnarsi in una gestione diretta dell'intera materia per mezzo del proprio apparato amministrativo. In quest'ottica, gli insegnanti venivano considerati funzionari a cui lo Stato offriva di educare a suo nome e per proprio conto, e come tali, destinatari di un inquadramento in un rapporto di servizio di natura gerarchica. Le scuole, altresì, venivano incorporate nella struttura dello Stato al quale si legavano attraverso un rapporto organico di diretta dipendenza dal Ministero della Pubblica Istruzione, a cui spettava un insieme notevole di competenze. Queste potevano sinteticamente individuarsi nella: direzione e gestione didattica ed amministrativa dell'istruzione e della formazione professionale; vigilanza sulle scuole private e sugli interventi di formazione professionale gestiti a livello locale. Cfr. A. SEMERARO, *Il sistema scolastico italiano. Profilo storico*, Roma, 1996, pp. 10 e ss. Per approfondimenti storici sul Ministero della Pubblica Istruzione si veda (benché datato, ma esaustivo) A. ROMIZI, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, Milano, 1902, *passim*.

⁹ Con la legge *Boncompagni* furono precisate le competenze del Ministero della Pubblica Istruzione, al quale venne affidata «(...) la cura di promuovere il

La legge *Casati*, poi, riconfermava le istanze di controllo centralistico già formulate dalla legge *Boncompagni*, prevedendo la soggezione diretta della scuola al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, nominato personalmente dal Ministro. Il suo impianto didattico, peraltro, rifletteva questa impostazione, escludendo la realizzazione di qualsiasi attività culturale non contemplata dai programmi ministeriali¹⁰.

progresso del sapere, la diffusione dell'istruzione e la conservazione delle sane dottrine», con l'ausilio e la partecipazione in sede decisionale del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione. Furono, inoltre, affermati i principi della obbligatorietà e della gratuità della istruzione primaria e del diritto-dovere dello Stato di intervenire nel settore della scuola. Venne, parimenti, definita la parificazione dell'istruzione maschile e femminile, e furono istituiti i convitti nazionali di educazione nei quali, accanto alla tradizionale scuola umanistica, venne istituito in via sperimentale un corso generale della durata di cinque anni «(...) pei giovani che non intendono attendere agli studi classici» (art. 25). In contrasto, poi, con la tradizione accentratrice piemontese, si procedette ad un notevole decentramento di funzioni, in seguito al quale al Ministro della Pubblica Istruzione furono assegnati compiti di sostanziale coordinamento. Per questa ragione, la legge *Boncompagni* non tardò ad essere colpita da numerose critiche, soprattutto da parte dei sostenitori del principio della unità di indirizzo, che non appariva attuabile data la molteplicità dei Consigli istituiti. Per approfondimenti E. BOSNA, *Stato e scuola. Materiali per una storia della scuola italiana*, Bari, 2000, pp. 56-57; G. CIAMPI, *Il governo della scuola nello Stato unitario*, Milano, 1983, pp. 13 e ss.

¹⁰ L'applicazione della legge *Casati* lasciò uno spazio residuale alle istanze di autonomia delle scuole e dei Comuni, prevedendo una decisa prevalenza dell'amministrazione centrale su tutta l'organizzazione scolastica. A conferma di ciò, basti pensare che il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, supremo organo direttivo dell'amministrazione scolastica, aveva, nella generalità dei casi, solo il potere di esprimere un parere consultivo in relazione alle diverse questioni che il Ministro poteva sottoporre al suo esame. Gli artt. 9 e 10 della legge erano molto significativi al riguardo, prevedendo che: «Richiesto dal Ministro, il Consiglio prepara ed esamina le proposte di Leggi e Regolamenti relativi alla Pubblica Istruzione, e dà il suo avviso sopra le materie concernenti l'insegnamento e l'amministrazione» (art. 9); «Il Consiglio esamina e propone all'approvazione del Ministro i libri e i trattati destinati alle pubbliche scuole, e i programmi d'insegnamento» (art. 10). Inoltre, il prepotere dell'amministrazione centrale si rivelava nella nomina regia di tutti i consiglieri (art. 6) e nell'affidamento della presidenza del Consiglio Superiore allo stesso Ministro della Pubblica Istruzione (art. 8). L'amministrazione locale non era, poi, altro che

Il sistema universitario dell'epoca, a cui era consentito l'accesso solo a chi proveniva da studi secondari classici, mirava essenzialmente alla formazione delle future classi dirigenti del Paese, sia pubbliche che private¹¹. Le Facoltà previste erano cinque: Teologia (retaggio del pregresso dominio della cultura gesuita), Giurisprudenza, Medicina, Lettere e Scienze. Inoltre, pur a fronte della teorica autonomia delle Università (derivante dalla loro dipendenza dal Consiglio della Pubblica Istruzione e non dai Regi Provveditorati, come era stabilito per gli altri ordini e gradi dell'istruzione)¹², i docenti universitari potevano essere destituiti non solo ove avessero eluso il rispetto dei regolamenti accademici, ma anche nell'eventualità in cui, nell'esercizio dell'attività didattica, avessero violato le regole fondamentali

il prolungamento dell'amministrazione centrale; ne costituiva testimonianza l'obbligo per i Rettori delle Università, per i Provveditori e per gli Ispettori di rappresentare il Ministro e di eseguirne le direttive (art. 34). L'unico organo che avrebbe potuto agire con autonomia era il Consiglio Provinciale delle Scuole, il quale (conformemente alle previsioni degli artt. 41, 42, 43, e 44 della legge) aveva una estesa gamma di competenze che lo caratterizzavano come organo dotato di notevole autonomia decisionale, ma esso era formato per la massima parte da membri di nomina ministeriale (art. 39), e cioè: dal Provveditore, dall'Ispettore, dal Preside del Liceo, dal Direttore del Ginnasio, dal Direttore delle scuole tecniche e solo da due membri scelti dalla Deputazione provinciale. Ragion per cui il Consiglio Provinciale non poteva che riflettere, nelle sue decisioni, le direttive imposte dai superiori gerarchici. Sul carattere accentratore della legge *Casati* cfr. G.M. DE FRANCESCO, *Rapporti tra Stato, Comune ed altri Enti locali in materia di pubblica istruzione*, Roma, 1912, pp. 98 e ss.; C. IACCARINO (a cura di), *L'Istruzione*, Milano, 1967, pp. 140 e ss.

¹¹ Ricordiamo che, nell'impianto culturale della legge *Casati*, le Università si configuravano come veri e propri organi dello Stato, attraverso cui i pubblici poteri procedevano alla certificazione delle capacità professionali. Cfr. E. BOSNA, *Stato e scuola. Materiali*

eriali per una storia della scuola italiana, cit., p. 67.

¹² Anche per l'Università, la legge 13 Novembre 1859 n. 3721 si mantenne nella stretta osservanza della tradizione statalista piemontese, per cui, oltre ad indicarne le sedi, definì il loro compito, attribuì allo Stato gli oneri relativi e, salvo alcune libertà riconosciute al corpo docente, ne regolamentò ogni atto indicando gli insegnamenti, le modalità degli esami specifici e di laurea, realizzando per tale via un vero e proprio accentramento. Cfr. M. ROSSI, *Università e società in Italia alla fine dell'800*, Firenze, 1976, pp. 10 e ss.

dell'organizzazione statale e i principi della morale religiosa¹³ (ciò a testimonianza della perdurante influenza morale della Chiesa sul mondo dell'istruzione, nonostante l'avvenuta adduzione alla diretta competenza dello Stato della maggior parte delle prerogative in tema di formazione delle giovani generazioni).

Questi provvedimenti legislativi evidenziavano una tendenza specifica dell'epoca storica della loro approvazione: quella della ricerca di un modello istituzionale unico con cui far fronte all'organizzazione di uno Stato unitario di recente formazione, eludendo così il confronto con le diverse realtà locali (e con le loro esigenze). Una tendenza per certi versi comprensibile, ma che ha contribuito all'accentuazione dei ritardi e delle differenze in termini culturali allora già esistenti tra le varie Regioni italiane, rilevatasi soprattutto quando il modello dell'ordinamento scolastico creato in Piemonte veniva esteso anche alle altre realtà territoriali (Lombardia, Toscana, Marche e le zone del Meridione)¹⁴.

¹³ Per i docenti universitari erano previste dalla legge *Casati* alcune specifiche garanzie (la più importante delle quali era data dalla nomina a vita), tali da conferire loro una certa autonomia rispetto alle ingerenze dello stesso Ministro della Pubblica Istruzione, a cui era consentito di procedere nei loro confronti solo in ricorrenza delle previsioni dell'art. 106. Ovvero, «(...) l'aver per atti contrari all'onore incorso la perdita della pubblica considerazione; l'aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnato le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principi e le garanzie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato; l'aver infine, malgrado replicate ammonizioni, persistito nell'insubordinazione alle Autorità, e nella trasgressione delle leggi e dei regolamenti concernenti l'Università».

¹⁴ Ricordiamo che la legge *Casati* non fu discussa in Parlamento, ma venne emanata in regime di pieni poteri a causa delle note vicende militari che in quell'epoca determinarono una rapida evoluzione della situazione politica italiana. Infatti, altre Regioni andarono progressivamente unendosi al Regno lombardo-piemontese e, mentre si preparavano i Plebisciti necessari a dare una veste legale al processo di fusione (indispensabile affinché la nuova realtà politico-territoriale fosse accettata in sede internazionale), queste stesse Regioni vennero rette da Governi provvisori i quali, pur pressati da numerosi problemi indotti dall'incalzare degli eventi politico-militari, non trascurarono di interessarsi della

IL SISTEMA NAZIONALE D'ISTRUZIONE TRA SCUOLA PUBBLICA E PRIVATA (LAICA E CONFESIONALE)

Questo sistema si è, quindi, sostanzialmente trascinato (nonostante alcune significative innovazioni legislative introdotte in epoca fascista¹⁵) fino all'approvazione della Carta

istruzione pubblica ed emanarono una serie di provvedimenti che, poi, furono strenuamente sostenuti quando i loro rappresentanti entrarono a far parte del Parlamento subalpino. In questo modo si definì una situazione che avrebbe reso difficilissima (se non impossibile) la estensione della legge *Casati* nella sua interezza alle varie Regioni che confluivano nella nuova realtà politica dell'Italia. Si veda A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1959, pp. 576 e ss.; M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, 1988, pp. 23 e ss.; M. TOVAJERA, voce *Istruzione (in generale)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. VII, Roma, 1938, pp. 294 e ss.

¹⁵ Sembra opportuno sottolineare che, mentre sotto la spinta della pedagogia positivista andava attuandosi una grande riforma della scuola dell'obbligo concepita come strumento di elevazione e di progresso civile di tutto il popolo (nonché di realizzazione delle istanze politico-ideologiche dello Stato risorgimentale), emergevano in epoca fascista nuovi orientamenti filosofici che riproponevano con urgenza il problema della riforma globale del sistema scolastico, incentrandolo sulla esigenza di rigenerazione spirituale della Nazione e di riscoperta dell'attività dello spirito. Il principale esponente di tale orientamento fu, di certo, Giovanni Gentile, il quale, divenuto Ministro della Pubblica Istruzione nel primo Governo Mussolini, potendo contare sui pieni poteri concessi al Governo con la legge del 3 Dicembre 1922 n. 1601 (una delega all'Esecutivo per il riordino di tutti i settori della Pubblica Amministrazione), riuscì a varare una serie di provvedimenti che riformarono tutto l'ordinamento scolastico italiano, dalla scuola dell'infanzia all'Università, secondo la particolare concezione idealistica di matrice hegeliana (in cui risultava centrale l'idea della subordinazione dell'individuo all'interesse collettivo espresso attraverso la legge). Certamente, la riforma *Gentile* (realizzata normativamente soprattutto attraverso il Regio Decreto 6 Maggio 1923 n. 1054) non rappresentò soltanto un atto politico, ma anche (come si è detto) la realizzazione di una teoria filosofico-pedagogica ispirata ad un particolare concetto dello Stato, così come suggerita dal pensiero idealistico, per cui, pur partendo da posizioni liberali, conseguì il risultato di attuare un monopolio scolastico statale ancora più accentuato di quello realizzato dalla legge *Casati*. Tanto è vero che la riforma gentiliana venne presto fatta propria dal nazionalismo insorgente, che puntava sulla scuola come strumento di "fascistizzazione" della Nazione, come elemento coagulante delle diversità politiche e sociali presenti sul territorio nazionale e come fattore d'identificazione con il nuovo regime che andava affermandosi. A ciò lavorò, in particolare, il Ministro Bottai che, successivamente all'istituzione dell'Opera Nazionale Balilla, ottenne la promulgazione della *Carta della Scuola* del 15 Febbraio 1939, con cui si programmò (e poi si realizzò con la legge 1° Luglio 1940 n. 899) la statalizzazione del sistema scolastico nazionale e l'uniformazione dei programmi di insegnamento in tutto il territorio. In questo contesto, è

costituzionale che ha evidenziato, in modo definitivo, la centralità della funzione scolastica tra i compiti propri dello Stato. Nello specifico, le disposizioni costituzionali hanno contemplato: lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica (art. 9 Cost.)¹⁶; la definizione di norme generali sull'istruzione e l'obbligatoria istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, comma II, Cost.)¹⁷; l'adozione di norme di disciplina sugli esami

opportuno segnalare, altresì, che la Riforma *Gentile*, con Regio Decreto 1 Ottobre 1923 n. 2185, stabilì la reintroduzione della religione cattolica come materia obbligatoria per le scuole elementari, con facoltà di esenzione per i discenti i cui genitori avessero dichiarato di provvedere personalmente all'insegnamento religioso. Alla base di tale scelta vi fu, indubbiamente, la personale concezione filosofica e pedagogica del Gentile, il quale si mostrava incline a considerare la religione come un primissimo nutrimento spirituale da offrire ai fanciulli prima del raggiungimento della piena maturità, ove l'affinamento del pensiero avrebbe consentito alle giovani generazioni il superamento della dimensione religiosa. In questa ottica, così, prima ancora del Concordato del 1929, l'art. 27 del Regio Decreto 5 Febbraio 1928 n. 577 poneva la dottrina cristiana, nella forma della tradizione cattolica, «(...) a fondamento e coronamento dell'istruzione», mentre il Regio Decreto 26 Aprile 1928 n. 1297 provvedeva a disciplinarne l'insegnamento. Per approfondimenti cfr. G. BONETTA, *Storia della Scuola e delle Istituzioni educative*, Firenze, 1997, pp. 300 e ss.; E. BOSNA, *Ordinamento della scuola italiana*, Bari, 1976, pp. 40 e ss.; G. GENOVESI, *Le riforme scolastiche del ventennio*, in *Ricerche pedagogiche*, 1978, 46, pp. 9 e ss.; M. TIGANO, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, Milano, 2004, pp. 7-13; U. SPIRITO, *La riforma della scuola*, Firenze, 1956, pp. 103-111.

¹⁶ L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993, pp. 64 e ss., rileva la diversa collocazione nella Carta costituzionale della libertà artistica, di quella scientifica e dell'insegnamento rispetto alla generale libertà di manifestazione del pensiero, cogliendo in ciò la loro essenza di valori insuscettibili di revisione costituzionale.

¹⁷ Ricordiamo che in sede di Assemblea Costituente si confrontavano due diverse concezioni in tema di istruzione e di scuola, tra loro concorrenziali ed alternative. Da un lato, si aveva una concezione dell'istruzione (e della correlativa strumentale organizzazione scolastica) intesa come compito indefettibile (come servizio o funzione pubblica) da assicurarsi anzitutto da parte dello Stato e (per ciò che residuava) da altri soggetti, ma in un rigido quadro di controlli autoritativi statali di natura autorizzatoria. Di qui, in una decisa prospettiva di nazionalizzazione dell'istruzione, si implicava una considerazione della scuola anzitutto come scuola statale/pubblica. A fronte di tale concezione stava quella che valorizzava l'istruzione, l'insegnamento e la correlativa organizzazione scolastica come espressioni dell'attività a livello comunitario di gruppi organizzati in nome di

di Stato e di abilitazione all'esercizio professionale (art. 33, comma V, Cost.)¹⁸; l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, comma II, Cost.)¹⁹; il diritto all'istruzione degli

precise opzioni ideali (per la realtà italiana, quasi esclusivamente, di orientamento cattolico), con l'obiettivo di veicolare i contenuti educativi nel quadro del rivendicato diritto di scelta dei genitori all'istruzione da impartire ai loro figli. Ovviamente, una simile concezione determinava, da parte cattolica, la richiesta per le scuole confessionali di una posizione di equipollenza con quelle statali/pubbliche (immaginandosi, da parte di alcune frange particolarmente conservatrici, addirittura, una funzione puramente sussidiaria dello Stato nel campo dell'istruzione), ponendosi contestualmente la questione del loro finanziamento pubblico. Tuttavia, se il dibattito sulla scuola in Assemblea Costituente, polarizzato sul confronto tra le due descritte tendenze, evidenziava, soprattutto nelle fasi iniziali, posizioni decisamente lontane (rappresentate, in particolare, nel confronto tra Marchesi e Moro), e se il progredire dei lavori (a cui dettero un contributo significativo altre figure di costituenti, come Codignola e Dossetti) si caratterizzava per la realizzazione di non facili mediazioni, l'esito finale del lavoro dei Padri costituenti si dimostrava tale da proporre un quadro articolato e completo, tale da soddisfare le esigenze delle varie posizioni ideali in campo. In merito V. LOMBARDI, *Il dibattito sulla scuola alla Costituente*, in *Bollettino dell'Istituto Campano per la Storia della Resistenza*, 1988, pp. 46 e ss.; A. MANTINEO, *Ritorno "alle origini" o "progetto" per il futuro? Una ripresa del dibattito sulla "costituzione scolastica" di ispirazione cattolica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1991, pp. 921 e ss.; S. SICARDI, *La scuola pubblica nel contesto costituzionale*, in *Il Ponte*, 1996, 3, pp. 32 e ss.

¹⁸ Ciò al fine di garantire, grazie alla neutralità di cui si caratterizzano i pubblici apparati, idonee garanzie per il rilascio dei titoli di studio e per l'accesso alle funzioni professionali. Garanzie assicurate da «(...) un insieme sistematico di norme che prevedono un apparato di uffici e organi statali preposti alla cura degli interessi pubblici facenti capo all'istruzione». Così L. BALUCANI, *Profili sistematici dell'ordinamento scolastico*, Roma, 1975, pp. 8-9. Identiche valutazioni anche in V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 58.

¹⁹ Il diritto allo studio, così come concepito dai Padri costituenti, non può meramente consistere nell'accesso indiscriminato alle scuole, ma implica anche il diritto soggettivo a ricevere una minima istruzione ed educazione necessaria alla formazione della personalità e all'assolvimento dei compiti sociali, diritto da riconoscersi ad ogni cittadino senza alcuna condizione limitativa di sorta. È in questa prospettiva che il diritto all'istruzione obbligatoria viene a rientrare nel novero dei diritti sociali, presupponendo, per il suo effettivo godimento, la predisposizione, da parte del potere pubblico, delle strutture indispensabili per l'erogazione del relativo servizio. In questo senso, la Corte costituzionale è intervenuta più volte al fine di sindacare leggi statali e regionali relative al diritto allo studio, riconoscendo costantemente (1 Febbraio 1967 n. 7; 2 Luglio 1968 n.

studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi economici (art. 34, comma III, Cost.)²⁰; l'educazione e l'avviamento professionale degli inabili e dei minorati (art. 38, comma III, Cost.)²¹.

106; 21 Maggio 1975 n. 125; 22 Gennaio 1982 n. 36; 3 Giugno 1987 n. 215) che il conseguimento di una istruzione minima va a configurarsi come uno dei mezzi per la realizzazione della persona umana e, quindi, per la concretizzazione degli obiettivi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. In dottrina cfr. A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica "Treccani"*, vol. XII, Roma, 1989, pp. 24-25. Identiche valutazioni anche in C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1, p. 120, secondo cui la previsione della scuola dell'obbligo implicherebbe «(...) il dovere di 'subire' un'attività di istruzione».

²⁰ G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 37, ricorda l'approvazione della Costituzione italiana in un periodo caratterizzato da notevoli difficoltà economiche per la grande maggioranza del popolo italiano. Ecco perché, anche in ragione dell'impianto solidarista della nuova Carta fondamentale, diverse norme costituzionali hanno preso in considerazione coloro che, per mancanza di risorse, non fruirebbero delle prestazioni scolastiche, sanitarie e previdenziali, pur avendone bisogno. Sarebbe questa la prospettiva in cui, oltre alla previsione del diritto di accesso all'istruzione superiore per i capaci e i meritevoli anche se privi di mezzi (art. 34), si prevedono cure gratuite per gli indigenti (art. 32) e si assicura ai cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 38).

²¹ Secondo U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, pp. 366-368, le statuizioni costituzionali in tema di istruzione costituirebbero norme miranti non tanto a una delimitazione e caratterizzazione puntuale delle differenti posizioni dei soggetti operanti in campo scolastico, ma «(...) alla positiva determinazione di obiettivi verso cui lo svolgersi di quelle posizioni dovrà puntare». Ovvero, nel pensiero dell'Autore, l'affermazione dell'obbligo per la Repubblica di dettare le norme generali sull'istruzione e di istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi non dovrebbe essere letta come una mera rivendicazione alle pubbliche potestà di una specifica capacità nel settore dell'istruzione (che, peraltro non potrebbe essere negata ad uno Stato che, per espresso dettato dell'art. 3 Cost., ha il compito di «(...) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»); ma essa sta a significare che a protezione degli interessi generali che si connettono all'istruzione i pubblici poteri hanno il compito di dettare le norme generali secondo i bisogni e le esigenze in continua

Questo insieme articolato di diritti all'istruzione, fruibili da tutti i consociati, avrebbe avuto natura sostanzialmente programmatica se non fosse stato formulato in stretta connessione ai diritti di libertà delle istituzioni scolastiche, contemplati dall'art. 33 della nostra Carta fondamentale. Vale a dire: il principio della libertà dell'insegnamento dell'arte e delle scienze (art. 33, comma I, Cost.)²²; il diritto di enti e privati di istituire

evoluzione della società civile, e di predisporre istituti di istruzione statali per la formazione educativa di tutti i consociati. Parimenti, la norma che prevede la possibilità per i capaci e i meritevoli, anche se economicamente disagiati, di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione, e la disposizione che conferisce alla Repubblica l'onere di rendere concreto questo diritto per mezzo di borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze sembrano mirare alla realizzazione di un sistema scolastico in grado di consentire il massimo sviluppo della persona umana (art. 3 Cost.), che attraverso l'istruzione avrebbe un suo fondamentale strumento attuativo. Per ulteriori conferme in dottrina cfr. E. BALBONI, *Insegnamento, istruzione e scuola. Profili costituzionali antichi e attuali*, in *Jus*, 2005, 3, pp. 491 e ss.; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 35 e ss.; S. LARICCIA, *Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana. I principi. La realtà*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1987, pp. 687 e ss.

²² Il principio pluralistico, che caratterizza di sé l'intera Carta costituzionale, sembra avere proprio in tema di libertà di insegnamento una sua significativa e problematica attuazione. L'esistenza di un sistema scolastico misto, dove il rapporto pubblico/privato viene definito in termini dialettici, non deve far dimenticare che, pure a fronte del possibile intervento privato nell'ambito dell'istruzione, la presenza pubblica nella scuola è doverosa e costituisce una priorità costituzionalmente imposta ai pubblici poteri. Ciò determina la conseguenza che una effettiva libertà di insegnamento possa essere garantita solo negli istituti pubblici di istruzione, dove la neutralità degli apparati incide in modo decisivo sulla dimensione soggettiva della libertà del docente, costituendo la condizione perché tale libertà possa diventare dinamica e funzionale allo sviluppo culturale. Infatti, la funzione di imparzialità, quale regola centrale della Pubblica Amministrazione, ben consente al docente la realizzazione di una completa esposizione problematica delle questioni, un atteggiamento di equidistanza rispetto alle diverse posizioni in campo (con una esauriente analisi di ciascuna di esse), l'esercizio di capacità critica e il rifiuto di aprioristiche semplificazioni. Per approfondimenti cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, pp. 2 e ss.; S. BERLINGÒ, *Libertà di istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987, pp. 91 e ss.; L. ZANNOTTI, *La libertà di insegnare nella scuola che cambia*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 261 e ss.; A. PIZZI, voce *Insegnamento e scuola (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica "Treccani"*, vol. XVII, Roma, 1989, pp. 1 e ss.; U. POTOTSCHNIG,

scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato (art. 33, comma III, Cost.)²³; l'autonomia delle Università (art. 33, u.c.,

voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XXI, 1971, pp. 723 e ss. Sul tema si segnalano, in particolare, le riflessioni di N. COLAIANNI, *La sussidiarietà tra poteri pubblici e formazioni sociali religiose*, in G. CIMBALO e J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, p. 353, secondo cui «(...) è strutturalmente impossibile che il servizio scolastico pubblico, nel senso laico e pluralistico indicato, possa essere fornito meglio da scuole confessionali o, comunque, di tendenza (a meno che queste vi rinuncino, rispettando il pluralismo al loro interno quanto alla qualità e alla libertà degli insegnanti, a cominciare dalle garanzie “a monte” del concorso pubblico e della inamovibilità)».

²³ La formula “senza oneri per lo Stato” sembrerebbe essere di una chiarezza tale da non offrire occasione ad equivoci sul fatto che essa contenga un divieto assoluto per lo Stato di corrispondere ausili finanziari, o comunque di tipo economico, alle scuole non statali, a qualsiasi titolo. Invece, dall’emanazione della Costituzione in poi, si è registrato un continuo fiorire di interpretazioni miranti a dimostrare che il significato autentico si presentava diverso. Innanzitutto, si è sostenuto che il finanziamento sarebbe interdetto al momento dell’istituzione della scuola, ma non nel successivo periodo di gestione. Si è, quindi, precisato che le sovvenzioni non sarebbero oneri (e, quindi, non rientrerebbero nelle previsioni del divieto), ma costituirebbero un vantaggio per lo Stato, che per tal via eviterebbe di stanziare maggiori finanziamenti per le sue scuole. Altri, più sottilmente, hanno avanzato l’ipotesi che la Costituzione intenda escludere solo il diritto dei privati di pretendere sovvenzioni, ma non il potere dello Stato di concederle, oppure che il divieto sia valido solo per le scuole private *tout court* e non per quelle equiparate. Si è, peraltro, anche evidenziato come la scuola paritaria svolga un servizio pubblico, e quindi non ricada nell’area del divieto costituzionale. Tuttavia, nessuna di queste argomentazioni può dirsi probante, in quanto la lettera della norma dell’art. 33, comma III, Cost. è cogente, e si caratterizza per la definizione di una formula ostativa di particolare rigidità. Ne consegue che il divieto di cui all’art. 33 della Carta del 1948, ben lungi dall’implicare un qualsiasi giudizio di valore sulla richiesta politica (legittimamente avanzabile nel confronto tra i diversi schieramenti e le coalizioni rappresentate nelle assemblee elettive) di eventuali finanziamenti alle scuole private, ponga semmai un duplice rilievo di metodo rispetto agli orientamenti prevalsi in Assemblea Costituente. Da un lato, la scelta effettuata con l’adozione dell’art. 33 Cost. è indicatrice della preferenza del legislatore costituente per un modello d’istruzione neutrale e rispettoso di tutte le opzioni ideali in campo (evitando la nascita di una scuola pubblica a tendenza ideologica predeterminata, che sarebbe stata lesiva dei principi costituzionali di separazione degli ordini e di neutralità dei pubblici apparati, e che avrebbe, altresì, vanificato l’obiettivo di formazione complessiva unitaria dell’intera collettività);

Cost.)²⁴. Ora, sembra non controversa in dottrina l'opinione secondo cui le previsioni costituzionali sull'istruzione abbiano

dall'altro, la presenza in Costituzione del divieto di finanziamento in oggetto costituirebbe un preciso richiamo all'esigenza di far precedere una chiara revisione della Costituzione all'introduzione di norme legislative che impegnino l'erario in favore degli istituti privati di istruzione.

Si sottolinea, altresì, come la rivendicazione della parità economica sia costantemente sollevata dalle scuole confessionali cattoliche, e ne è testimonianza la *Lettera per la scuola* del 29 Aprile 1995, redatta dalla Commissione episcopale per l'educazione cattolica della CEI, in cui si chiede ai responsabili delle istituzioni pubbliche una «(...) parità normativa ed economica fra strutture statali e non statali, nella logica di un sistema scolastico integrato che rispetti senza riserve la libertà educativa dei genitori». Per la consultazione di questo documento cfr. *Il Regno-Documenti*, 1995, p. 428. In dottrina, tra i sostenitori del divieto di finanziamento, cfr. A. MURA, voce *Istruzione privata*, in *Enciclopedia giuridica "Treccani"*, vol. XVIII, Roma, 1990, pp. 9-10; ID, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico. III. L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, 1997, pp. 233-234; L. PEDRAZZI, *Scuola: senza obbligo di oneri per lo Stato*, in *Il Mulino*, 2002, 52, pp. 159 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in R. BIN e C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 220-222. Favorevoli, invece, ad una diversa interpretazione del dettato costituzionale, finalizzata a limitare la portata del comma III dell'art. 33 Cost., P. CAVANA, *Diritto allo studio e parità scolastica*, in *Iustitia*, 1999, 1, pp. 72 e ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2002, pp. 218-220; A. TALAMANCA, *Istruzione, diritto allo studio, assistenza scolastica e scuola privata confessionale*, in R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiasticistico dopo il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, Torino, 2001, pp. 141-144. Per essi, i finanziamenti pubblici alle scuole paritarie dovrebbero essere intesi come sovvenzioni in favore del diritto allo studio, senza discriminazioni per il tipo di scuola frequentata (pubblica o privata) dall'alunno, e come tali meramente dirette alla realizzazione di un diritto sociale individuale (ovvero, il diritto all'istruzione).

²⁴ Per mezzo del riconoscimento costituzionale dell'autonomia universitaria si concretizzerebbero alcune libertà e alcuni diritti oggetto di precisa considerazione nella Carta fondamentale del 1948. Infatti, le motivazioni poste a fondamento della particolare disciplina prevista dall'art. 33, uc., Cost. sono rinvenibili, anzitutto, nell'esigenza di garanzia delle libertà individuali di ricerca e di insegnamento, le quali verrebbero tutelate attraverso un esercizio unitario delle funzioni didattiche e scientifiche in vista della realizzazione di uno sviluppo della cultura non strumentale, ovvero svincolata dall'indirizzo politico del Governo e dei diversi enti locali territoriali. L'inscindibilità del nesso esistente tra l'attività didattica e quella scientifica è stata, peraltro, messa in luce, in modo chiaro, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha sottolineato come il

costituito l'esito di un compromesso tra le forze politiche laiche e quelle confessionali presenti in Assemblea Costituente²⁵, tale da favorire la delineazione di un sistema basato sulla coesistenza tra

carattere universitario di un istituto non dipenda solo dalla circostanza per cui gli insegnamenti vengano impartiti da docenti universitari, «(...) ma occorre che vi venga svolta la ricerca scientifica, essendo duplice ed inscindibili i compiti istituzionali delle Università, cui spetta potestà statutaria» (Corte cost., 1 Febbraio 1983 n. 14, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pp. 41 e ss.). In questa prospettiva, il significato della garanzia costituzionale prevista dall'art. 33, u.c., si sviluppa in una duplice direzione, poiché, da un lato, presuppone il riconoscimento delle libertà di insegnamento e di ricerca a livello individuale mentre, dall'altro, implica il conferimento all'Università di un'autonomia a livello collettivo che garantisca e salvaguardi la libertà e i poteri del corpo dei professori universitari dai condizionamenti che la politica esercita nei confronti della scienza e della cultura. Da questo punto di vista, si può notare come non solo risulti del tutto peculiare la conformazione organizzativa delle Università, quali enti esponenziali della comunità degli studiosi, ma anche la particolare autodeterminazione dell'autonomia universitaria, che trae forma e consistenza dal suo essere strettamente funzionalizzata alla tutela della funzione scientifico-didattica. Cosicché, il riconoscimento della garanzia costituzionale dell'autonomia alle Università non rappresenta altro che uno strumento opportuno di tutela rafforzata del loro ruolo di strumenti di crescita della società e promozione della persona umana. In dottrina cfr. E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992, pp. 11 e ss.; W. GASPARRI, voce *Università degli studi*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiorn., Torino, 2000, pp. 622 e ss.; L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, pp. 78 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Strutture di governo e di autogoverno*, in *L'autonomia universitaria*, Padova, 1990, pp. 29 e ss.

²⁵ Secondo L. MUSSELLI e V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, pp. 57-58, l'intero testo costituzionale presenterebbe i caratteri del compromesso e costituirebbe il frutto di riserve mentali delle forze politiche presenti nell'Assemblea Costituente. Come riferito dagli Autori, secondo alcuni ciò avrebbe recato danno alla chiarezza nell'esposizione testuale dei principi, originando frequenti conflitti interpretativi; secondo altri, invece, la realizzata mediazione fra le diverse ideologie rappresentate avrebbe favorito l'affermazione di un modello di enunciazione "aperta" dei principi costituzionali, tale da contribuire alla sua cinquantennale durata e alla sua sostanziale condivisione da parte di tutto il corpo sociale. Entrambe le posizioni, secondo gli Autori, risulterebbero veritiere, pur restando fermo il dato di fatto della creazione di un atto normativo «(...) di così buona qualità, da essere stato valido supporto al difficilissimo passaggio della nazione da una cultura dell'obbedienza a quella della democrazia, sempre più radicata».

scuola pubblica e scuola privata. Tuttavia, sono rimasti senza soluzione, almeno fino a pochi anni fa, alcuni problemi di un certo rilievo, come la riformulazione del modello ministeriale di amministrazione della scuola²⁶ e la formazione degli stranieri residenti in Italia, soprattutto se di diversa appartenenza religiosa e costretti all'inserimento in un sistema scolastico fortemente omogeneo e poco sensibile al riconoscimento delle differenze²⁷.

Il sistema scolastico prefigurato dal Costituente, infatti, si distingueva per l'essere di tipo "accentrato", nella convinzione che tale sua modalità organizzativa consentisse, rispetto all'opposto modello decentrato, l'affermazione del principio dell'eguaglianza sostanziale per tutti i fruitori dei servizi d'istruzione²⁸. L'aspetto positivo di tale scelta formulata in sede

²⁶ A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, pp. 161 e ss.

²⁷ L'elusione, fino a qualche decennio fa, nell'impegno educativo della scuola pubblica delle diversità culturali e religiose veicolate dal fenomeno dell'immigrazione è evidenziata da R. BONAIUTI, *La cultura religiosa nella scuola e la costruzione di identità nella società pluralistica*, in R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *Identità multiculturale e multireligiosa. La costruzione di una cittadinanza pluralistica*, cit., pp. 230-231.

²⁸ All'indomani dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, e fino alla metà degli anni settanta, l'amministrazione scolastica presentava un carattere fortemente "amministrativo" e "statalistico", reso evidente dalla sua strutturazione gerarchica su tre livelli: organi dell'amministrazione scolastica centrale (Ministro e Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione); organi dell'amministrazione scolastica periferica (Sovrintendente scolastico, Provveditore agli Studi, Consiglio scolastico Provinciale e Distrettuale); organi preposti alle singole scuole o istituti (Direttori didattici per le scuole elementari e Presidi per le scuole medie). Peraltro, nell'ambito dell'istruzione secondaria, la competenza in merito all'istituzione delle scuole e all'assunzione, nonché al trattamento economico del personale docente, erano attribuite al Ministero della Pubblica Istruzione. Questa architettura centralistica del sistema era, altresì, sostenuta dalla carenza di personalità giuridica in capo agli istituti scolastici statali, che erano tenuti anche formalmente a veicolare l'idea di una immedesimazione organica della scuola con lo Stato. Un sistema talmente accentrato non poteva non comportare anche una scarsa attuazione e valorizzazione di alcuni fondamentali principi costituzionali, come quello dell'art. 2 (che avrebbe imposto un più adeguato riconoscimento dell'autonomia della scuola quale formazione sociale in cui si svolge la personalità dell'Uomo) e dell'art. 5 (sia sotto il profilo del decentramento amministrativo nei servizi dipendenti dallo Stato, che sotto l'aspetto del

di redazione della vigente Carta costituzionale può essere individuato nella rilevata capacità della scuola pubblica di esercitare una funzione di unificazione dell'Italia, fortemente provata dalle divisioni sociali indotte dal conflitto bellico, e di determinare lo sviluppo di una coscienza nazionale (e della conseguente crescita civile della Nazione).

Ciononostante, si è creato un sistema indirizzato culturalmente rispetto all'omogeneità dei suoi fruitori e, in quanto tale, incapace di fare fronte alle esigenze di fasce della popolazione di fede e cultura differenti da quelle dominanti. Con la conseguenza inevitabile che, per non escludere i nuovi consociati, si è determinato l'inserimento forzoso dei gruppi sociali di nuovo insediamento nell'unidirezionale contesto culturale prefigurato dal legislatore costituente.

Si è, così, dinanzi alla crisi del sistema tradizionale di trasmissione del sapere, che è risultato inadeguato nel far fronte alle esigenze poste dall'attuale società multi-culturale²⁹ e multi-

pluralismo autonomistico come modello fondamentale dell'organizzazione pubblica). In particolare, la mancata attuazione del decentramento ha impedito per lungo tempo una opportuna valutazione delle situazioni locali, e, di conseguenza, il passaggio da programmi scolastici uniformi e predeterminati ad un'azione didattica modellata anche su particolari esigenze delle comunità territoriali. Per approfondimenti cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino, 2002, pp. 158-159.

²⁹ Nella società contemporanea le dinamiche dell'incontro e del confronto tra le culture sembrano arricchite anche dall'affermazione del fenomeno della "famiglia mista", caratterizzantesi per la presenza nello stesso nucleo familiare di due partners che appartengono a gruppi culturali differenti. Si tratta di uno dei più nuovi mutamenti sociali (più recente in Italia, mentre molto meno negli altri Paesi europei) che accompagnano il fenomeno dell'immigrazione. Di questa realtà sembra prevalere un'immagine molto semplificata, che trasmette l'idea della famiglia multietnica come irrimediabilmente problematica e come appartenente ad un universo molto omogeneo. Invece, essa è una realtà eterogenea dove si combinano molte tipologie relazionali, differenti motivazioni migratorie, variegati modelli familiari ed estrazioni culturali diverse. In questo senso, una delle questioni più ricorrenti in una "famiglia mista" può essere data dalle controverse scelte relative all'educazione della prole e agli orientamenti fideistici preferiti. Per

religiosa³⁰. Tale situazione ha anche indotto a suggerire una differente interpretazione delle norme costituzionali dettate in tema d'istruzione, al fine di renderle più in sintonia con le sfide del multiculturalismo³¹. In questo senso, si è proposto di intendere il primo comma dell'art. 34 Cost. come norma rivolta non solo a "tutti" i consimili, ma come disposizione pluralistica e di concreta apertura verso i "dissimili", con l'obiettivo di accogliere anche coloro i quali condividono valori e tradizioni differenti da quelli consolidati³².

Quale naturale conseguenza di questa nuova tendenza interpretativa non potrebbe non esservi una reale (e non solo teorica) coesistenza delle scuole pubbliche con le scuole e le Università private e confessionali, operanti in base a principi e

approfondimenti P. FENAROLI e C. PANARI, *Famiglie "miste" e identità culturali*, Roma, 2006, pp. 9 e ss.

³⁰ A. BETTETINI, *Religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004, p. 176, ritiene che una società multi-culturale, come quella attuale, non può non essere anche una società multi-religiosa e aperta al fatto religioso. In questa prospettiva, secondo l'Autore, si imporrebbe la necessità di una rimodulazione del principio di laicità, che dovrebbe estrinsecarsi in una «(...) capacità di dialogo e tolleranza attiva (...) fra posizioni che, per una civile e costruttiva accoglienza delle diversità, non devono mortificare il loro patrimonio di senso e la loro identità per assumere un ruolo sociale pubblico».

³¹ V. TOZZI, *I vantaggi del multi-culturalismo*, in V. FREZZA (a cura di), *Gli ordinamenti delle confessioni religiose a confronto: la famiglia*, Torino, 2006, p. 87, sottolinea come la sfida rappresentata dal conseguimento di un elevato livello di integrazione reciproca tra comunità ospitante e gruppi di immigrati possa essere vinta solo considerando «(...) le differenze di cultura e di comportamento di questi nuovi soggetti» come «(...) modi di vivere di altre persone portatrici anch'esse di un'umanità degna di attenzione e rispetto, anche se non necessariamente di condivisione». Ovvero, secondo l'Autore, la pacifica convivenza interculturale potrebbe essere realizzata solo attraverso una politica di rispettosa tolleranza, che implica «(...) il coraggio di non imporre oltre misura i propri modelli ed abitudini e di rispettare nella maggior misura possibile quelle altrui».

³² F. PAJER, *Scuola pubblica, istruzione religiosa e costruzione dell'identità*, in R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *Identità multiculturale e multireligiosa. La costruzione di una cittadinanza pluralistica*, cit., pp. 241-244.

presupposti differenti da quelli fatti propri dai centri statali d'istruzione. Ciò al fine di consentire ad ognuno di scegliere il modello preferito di educazione, in un clima di reale pluralismo.

3. LA LIBERTÀ D'INSEGNAMENTO TRA SCUOLA PUBBLICA E SCUOLA PRIVATA.

La diversità di principi e di intenti tra scuola pubblica e scuola privata (soprattutto nella sua connotazione di tipo confessionale) costituisce, oramai, un dato di difficile confutazione.

La scuola pubblica, infatti, è, per definizione, informata al rispetto del principio di neutralità, in virtù del quale non le è consentita l'assunzione di un indirizzo ideologico-culturale specifico, e alla contestuale osservanza del principio di laicità³³,

³³ L. ZANNOTTI, *Il principio giuridico di laicità*, in *Il Tetto*, 231/232, 2002, p. 98, ricordando l'importanza nel dibattito sulla laicità della sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 12 Aprile 1989, sottolinea che «(...) il principio di laicità concorre a descrivere un'attitudine dello Stato il quale non risponde a postulati ideologici e astratti di confessionalità, di estraneità, di ostilità delle istituzioni o di coloro che le rappresentano verso la religione o verso un particolare credo, ma si pone al servizio di tutti i bisogni socialmente rilevanti, di ogni esigenza concreta della coscienza civile e religiosa dei cittadini». Nello stesso senso anche A. FERRARI, *Laicità e religione civile tra Stato e società: "modello americano" e "modello europeo" a confronto*, in G. PAGANINI e E. TORTAROLO (a cura di), *Pluralismo e religione civile. Una prospettiva storica e filosofica*, Milano, 2004, pp. 273-274, il quale evidenzia come la "laicità giurisprudenziale" italiana si strutturi per mezzo di una serie di espliciti principi costituzionali che contribuiscono, nello stesso tempo, ad integrare la dimensione separatistica e quella a presidio del pluralismo sociale ed istituzionale. Tra i principi ricordati dall'Autore: il riconoscimento dell'alterità istituzionale delle organizzazioni confessionali e dello Stato; la bilateralità delle relazioni tra lo Stato e le Chiese; il fondamento costituzionale dell'autonomia delle formazioni sociali, tenute al rispetto dei diritti inviolabili dei consociati loro membri; l'evocazione del "progresso materiale o spirituale" della società; l'uguale libertà dei singoli e dei gruppi confessionali.

Sull'importanza del contributo fornito dalla Corte costituzionale, con suoi successivi interventi (11 Gennaio 1991 n. 13; 19 Aprile 1993 n. 195; 1 Dicembre 1993 n. 421; 4 Maggio 1995 n. 149; 18 Ottobre 1995 n. 440; 30 Settembre 1996 n.

in forza del quale non le è permesso di operare distinzioni tra i suoi fruitori sulla base delle loro opzioni d'ordine spirituale.

La scuola privata confessionale, invece, accoglie tutti coloro che, ritenendo positivi i valori e i principi perseguiti dall'istituzione scolastica ed esprimendo apprezzamento per lo specifico progetto educativo da essa posto in essere, decidono liberamente di farvi parte³⁴.

334; 19 Luglio 1997 n. 235; 14 Novembre 1997 n. 329; 20 Novembre 2000 n. 508; 9 Luglio 2002 n. 327), insiste J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 5-6. Nello stesso ordine di idee anche E. VITALI, *A proposito delle connessioni tra principio supremo di laicità e diritto di libertà religiosa*, in E. VITALI (a cura di), *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, Milano, 2005, p. 2, per il quale «(...) il principio di laicità sta trovando esplicitazione prevalentemente a livello giurisprudenziale, mentre esso risulta ignorato a livello legislativo come nella prassi amministrativa».

Per una lettura delle sentenze richiamate cfr. S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Milano, 1999, pp. 615 e ss. Per un'analisi della portata delle varie pronunce, specificatrici del principio supremo di laicità dello Stato, si veda A. ALBISSETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2000, pp. 61 e ss.; ID, *Corte costituzionale e problematica ecclesiasticistica negli anni novanta*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. I, pp. 1 e ss.

³⁴ Come opportunamente evidenziato da G. CIMBALO, La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà. Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali, Torino, 1999, pp. 221-222, la scuola privata si caratterizza «(...) per la vigenza al suo interno di scelte e di metodi pedagogici decisi da chi istituisce, gestisce e organizza la scuola. Tali scelte si riflettono sull'articolazione culturale dei programmi e quindi sulla finalizzazione dell'insegnamento impartito». L'Autore, poi, rileva la varietà delle scuole private esistenti ed operanti in Italia, sottolineando l'attività di «(...) scuole private caratterizzate da una impostazione filosofica e religiosa orientata verso i principi di una confessione religiosa, nel qual caso parleremmo di scuola confessionale. La scuola privata può anche assumere nei suoi programmi di insegnamento e sulla base di proprie opzioni culturali una posizione di equidistanza da credenze filosofiche o religiose, giudicando opportuno inserire nei propri piani di studio elementi di conoscenza relativi alle più diverse concezioni filosofiche o religiose. Può infine esservi una scuola privata che si caratterizza per l'assenza di particolari opzioni di carattere filosofico o religioso e si sforza di essere agnostica nel trasmettere il proprio messaggio educativo».

Tale diversità contenutistica di base determina, altresì, l'impiego di mezzi differenti per la realizzazione degli obiettivi che le istituzioni scolastiche si sono prefissi. Più specificamente, nelle scuole private di matrice confessionale assume rilievo l'esigenza di adottare particolari limiti all'affermazione di alcuni principi fondamentali che, per converso, hanno la massima ampiezza nelle scuole pubbliche. Basti pensare, in questo senso, al principio della libertà d'insegnamento che, negli istituti confessionali d'istruzione, è fortemente compressa dall'esigenza del rispetto rigoroso dei programmi didattici stabiliti dalla scuola³⁵ (o dal Consiglio di Facoltà, nel caso di Università private confessionali), o si pensi alla libertà (riconosciuta agli organi dirigenti dell'istituto privato d'istruzione) di assunzione di personale docente gradito (ovvero, in grado di assicurare il perseguimento degli orientamenti ideologici dell'istituto).

Recentemente di questi problemi è stato interessato il Consiglio di Stato che, nel pronunciarsi sul caso "Lombardi Vallauri" con sentenza n. 1762/2005³⁶, ha riproposto l'attualità

³⁵ Come evidenziato da A. MATTIONI, *Libertà e autonomia nella scuola. I diritti della società*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, 1, p. 141, il docente nella scuola privata non può essere costretto a professare orientamenti culturali non più condivisi, ma nel caso in cui intenda continuare a svolgere la propria attività nell'istituto scolastico, dovrà inevitabilmente attenersi all'obbligo di non manifestare orientamenti diversi da quelli della scuola in cui opera, rispettando così l'indirizzo culturale scelto dal discente (o, per lui, dai suoi genitori).

³⁶ Sostanzialmente, in questa vicenda, i giudici amministrativi hanno agito lungo tre direttrici. Innanzitutto, essi hanno riconosciuto la compatibilità con il dettato dell'art. 10, n. 3, dell'Accordo di Villa Madama (legge n. 121 del 1985) e del n. 6 del Protocollo Addizionale a tale Accordo della decisione del Consiglio di Facoltà di non prendere in considerazione la domanda del ricorrente (Prof. Luigi Lombardi Vallauri) per l'affidamento del corso di Filosofia del Diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano per l'anno accademico 1998-1999, pur in assenza di una espressa valutazione negativa sull'idoneità del candidato da parte dell'autorità ecclesiastica. Veniva, inoltre, affermata l'impossibilità che la concessione (così come il diniego) del gradimento potesse essere valutata dal giudice statale (ovvero, si affermava l'irrelevanza del gradimento nell'ordinamento come fatto giuridico suscettibile di cognizione). Infine, si rilevava la coerenza del n. 3 dell'art. 10 della legge n. 121/85 rispetto ai

della *vexata quaestio* relativa al conflitto che può insorgere tra la libertà d'insegnamento del docente e la libertà dell'istituzione universitaria privata, la quale, ai fini della realizzazione dei propri obiettivi istituzionali, deve essere riconosciuta libera di nominare e di revocare i membri del corpo docente in qualsiasi momento³⁷. Ovvero, secondo il Consiglio di Stato, così come il docente è libero di rispondere positivamente alla chiamata da parte dell'ateneo confessionale, parimenti può (ed eventualmente deve) fruire della libertà di recedere dal rapporto di lavoro con l'Università ove avverta la difficoltà di realizzarsi prestando attività d'insegnamento al suo interno. In questa prospettiva, ragionando in termini di reciprocità, l'autorità ecclesiastica, che gestisce un istituto universitario, deve sentirsi libera di poter scegliere i propri docenti, in modo da conseguire la realizzazione delle proprie finalità confessionali. In caso contrario, si avrebbe un grave pregiudizio per la libertà dell'Università confessionale (e, di conseguenza, per i suoi utenti), obbligata a restare legata ad

principi espressi dall'art. 19 e dal comma I dell'art. 33 della Carta costituzionale. Deve, altresì, notarsi come, rispetto al precedente storico più noto (il caso "Cordero"), in questa vicenda il rigetto delle doglianze del ricorrente sembra fondarsi, fundamentalmente, sul mancato rinnovo di un affidamento annuale di docenza, e non già sul recesso dell'Università rispetto ad un rapporto di impiego già in corso. Per approfondimenti cfr. M. MANCO, *La libertà dei docenti dell'Università cattolica del Sacro Cuore. (A proposito di una recente sentenza)*, in E. VITALI (a cura di), *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, cit., pp. 87 e ss.

³⁷ In questa vicenda il Consiglio di Stato ha aderito alle conclusioni della sentenza n. 195/72 della Corte costituzionale, concernente il c.d. caso "Cordero", in cui si è riconosciuta legittima (ex artt. 19 e 33 Cost.) la scelta dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di non ammettere il docente all'insegnamento in virtù del mancato rilascio del nulla osta da parte dell'autorità ecclesiastica. Secondo la Corte, infatti, «(...) ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale». Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 195/72, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, II, pp. 2173 e ss. In senso adesivo rispetto a questa sentenza P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Milano, 1972, p. 201.

un docente che non condivide più gli obiettivi da essa perseguiti³⁸.

Nella scuola pubblica, invece, fondata sulla rigorosa osservanza dei principi di eguaglianza e di imparzialità, l'allontanamento di un docente deciso in base ad un provvedimento amministrativo discrezionale non avrebbe alcuna possibilità di realizzazione, e determinerebbe l'invalidazione dell'atto compiuto. Ciò al fine di tutelare il docente nella stabilità del suo impiego e, nel contempo, di proteggere il suo diritto alla libertà d'insegnamento.

Libertà che è tutelata e protetta in modo assoluto nella scuola pubblica, mentre è fortemente controllata negli istituti privati d'istruzione, poiché le finalità istituzionali (o di natura economica, nell'ipotesi di istituti privati non confessionali) e il

³⁸ Ricordiamo, infatti, che il docente che sceglie di insegnare in un istituto spiritualmente o ideologicamente orientato dovrebbe essere pienamente consapevole che la sua libera scelta comporta l'adesione ai principi e alle finalità che caratterizzano quella specifica istituzione scolastica. In proposito cfr. G. BERTI, *La libertà nell'insegnamento universitario*, in *Notizie di Politeia*, 53, 1999, pp. 78 e ss. Rispetto al caso "Lombardi-Vallauri", secondo F. ONIDA, *Ultime considerazioni sul caso Lombardi c. Università Cattolica*, in www.olir.it, Giugno 2005, pp. 2-3, il sacrificio della libertà del docente, che si vorrebbe mantenere per sempre soggetto al gradimento dell'autorità ecclesiastica, dovrebbe ritenersi illegittimo. Infatti, nell'opinione dell'Autore, allorché si trovino in insanabile contrasto interessi e principi del massimo livello s'imporrebbe la regola per cui un diritto fondamentale non dovrebbe mai essere «(...) compresso in misura superiore a quanto sia strettamente necessario a garantire lo spazio minimo vitale di un altro diritto di pari livello». Così, mentre l'obbligo del gradimento iniziale è finalizzato a garantire la vita dell'Università Cattolica come organizzazione di tendenza, viceversa «(...) l'assoggettamento del docente di ruolo al possibile ritiro successivo del gradimento comporta la assoluta negazione della libertà di pensiero (nel suo aspetto dinamico consistente nel diritto a mutare opinione) e ciò solo per coprire al 100% le esigenze dell'Università Cattolica già comunque garantite in misura amplissima dal gradimento iniziale». In questa prospettiva, pertanto, il rapporto tra i diritti costituzionali in gioco sembrerebbe essere sperequato, in quanto il sacrificio assoluto del diritto di libertà del docente (rappresentato dal requisito del gradimento permanente) non sarebbe indispensabile per preservare il carattere ideologico dell'Università, e risulterebbe illegittimo per "eccesso di violazione" della libertà di pensiero.

rispetto delle esigenze degli studenti e delle famiglie che hanno optato per una formazione scolastica (o universitaria) ideologicamente caratterizzata risultano prevalenti nei confronti della libertà individuale del docente.

Attualmente, però, la linea di divisione tra scuola pubblica e scuola privata sembra essere divenuta sempre più esigua, tenuto conto anche delle valutazioni effettuate dagli studenti nel compiere la scelta tra l'uno e l'altro tipo d'istruzione.

Infatti, appare realistico ritenere che molti giovani optano per le scuole private non in virtù di una preferenza ideologica specifica, ma sulla base di una (presunta) maggiore disponibilità degli istituti privati nel rilascio dei titoli di studio. Non solo, ma, soprattutto in riferimento all'istruzione universitaria, talora, l'opzione in favore delle istituzioni confessionali viene effettuata in ragione dell'attivazione di corsi non presenti nelle Università statali³⁹.

Al di là di tali osservazioni, sembra profilarsi, dalla compresenza nel sistema nazionale di educazione di scuole pubbliche e private, la tendenza alla realizzazione di un reale pluralismo educativo, consentendo ai fruitori dei servizi d'istruzione una sempre più concreta (ed ampia) libertà individuale di scelta tra una gamma diversificata di proposte culturali⁴⁰. Tuttavia, la constatazione di una simile realtà di fatto

³⁹ A fronte di ciò, tuttavia, secondo parte della dottrina, deve tenersi conto del fatto che il pagamento di una retta, benché opportuno in virtù del divieto costituzionale al finanziamento delle scuole private, sarebbe causa di possibili discriminazioni, in quanto solo gli studenti più abbienti potrebbero essere fruitori della possibilità di scelta tra formazione pubblica e formazione privata, mentre tutti gli altri sarebbero obbligatoriamente costretti ad optare per l'istruzione pubblica. Cfr. A. BETTETINI, *La (im)possibile parità. Libertà educativa e libertà religiosa nel «sistema nazionale di istruzione»*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2005, 1, pp. 53-59.

⁴⁰ Al fine di favorire le famiglie nella libera scelta del percorso educativo preferito per i figli minori, il Governo, nel corso della XIV legislatura, sulla scia di precedenti iniziative regionali, ha optato, tra le varie modalità di intervento, per la formula del *buono scuola*. Questo strumento consisterebbe in un contributo finanziario erogato alle famiglie meno abbienti, per consentire loro di affrontare i

avrebbe indotto il legislatore contemporaneo (come vedremo a

costi economici derivanti dalla scelta di iscrizione della prole in una scuola paritaria, e, in quanto tale, rientrante nella logica dell'assistenza scolastica (ovvero delle provvidenze alle famiglie e agli alunni finalizzate all'esercizio del diritto allo studio *ex art. 34 Cost.*). Ciò in base alla convinzione secondo cui, tenendo conto che l'art. 3 Cost. impegna la Repubblica a «(...) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e che l'art. 30 Cost. riconosce che è «(...) dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli», non dovrebbe ritenersi costituzionalmente vietato un intervento economico dei pubblici poteri meramente finalizzato a permettere alle famiglie meno abbienti l'accesso alle scuole private, nonché volto a consentire ad ognuno l'effettivo esercizio della possibilità di scelta tra istruzione statale ed istruzione privata.

Tuttavia notevoli sono le perplessità, di carattere formale e sostanziale, sollevate dalle modalità giuridiche attraverso cui l'Esecutivo ha introdotto il *buono scuola* (che, alla fine, appare favorire, pur se indirettamente, solo alcune delle scuole paritarie facenti parte del sistema nazionale d'istruzione), nonché dalla sua capacità di conseguimento degli obiettivi per cui era stato originariamente concepito. Dal punto di vista della tecnica giuridica, infatti, il contributo è stato introdotto attraverso un atto amministrativo (decreto interministeriale 28 Agosto 2003 n. 8177) avente, a sua volta, il fondamento in una disposizione presente in un decreto legge di modifica della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 282/2002), mentre proprio la legge di bilancio vincolava a tal fine all'adozione di un regolamento. Dal punto di vista sostanziale, invece, il conferimento del contributo ha finito per prescindere da qualsiasi riferimento al tipo di scuola paritaria, alla selezione degli studenti fruitori per motivi di merito, alla qualità della scuola (condizionata dal riscontro dei requisiti minimi fissati dall'Istituto nazionale di valutazione del sistema d'istruzione), e, soprattutto, alla effettiva disponibilità economica delle famiglie (poiché il decreto interministeriale in oggetto, all'art. 1, I comma, riconosce il contributo alle persone fisiche in forma diretta, non tenendo conto di eventuali distinzioni basate sul reddito). In proposito, per interessanti valutazioni ed articolati approfondimenti, cfr. M. DELLA MORTE, *Profili del divieto di discriminazione nell'ambito della scuola*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, pp. 215-224. Favorevoli alla formula del *buono scuola* P. CAVANA, *Buono scuola, diritto allo studio e parità scolastica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2005, 3, pp. 786 e ss.; M.G. DUTTO, *Il buono scuola regionale: intervento di settore o strumento di governance?*, in *Non profit*, 2002, 1, pp. 151 e ss. Posizioni critiche, invece, in C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, cit., pp. 157-158; A. SANDULLI, *Il buono-scuola agli alunni delle scuole paritarie: perplessità e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 1, pp. 7 e ss.

breve) a ritenere, in precise formulazioni legislative tali da suscitare più di una perplessità, che, benché le scuole private mirino all'affermazione di principi ed obiettivi (parzialmente o del tutto) differenti da quelli perseguiti dalla scuola statale, in ogni caso entrambe le realtà formative finirebbero per esplicare il medesimo servizio: ovvero, il servizio pubblico⁴¹.

⁴¹ Inizialmente la dottrina amministrativistica si mostrava incline, nell'ambito dell'attività della Pubblica Amministrazione, a distinguere tra attività "giuridica" e attività "sociale"; la prima finalizzata alla conservazione dell'ordinamento giuridico e la seconda realizzata dai pubblici poteri in favore dei cittadini con la finalità di garantire loro assistenza e benessere. Questo secondo gruppo di attività è stato, successivamente, indicato come "servizio pubblico". Tale distinzione, sebbene apparentemente chiara, nella pratica rivelava spesso la sua inidoneità a classificare con sicurezza un'attività della Pubblica Amministrazione come afferente al primo o al secondo gruppo di interventi. Il confine tra i due poteva essere individuato nel fatto che la prima attività necessitava (anche se non sempre) dell'esercizio del potere di imperio, diversamente da quella "sociale". Si poteva, così, indicare come "servizio pubblico" quella attività della Pubblica Amministrazione che veniva esplicata a fini di benessere sociale, senza il ricorso alla potestà coercitiva e sempre in regime di monopolio. Se poi lo Stato intendeva svolgere questa attività non in modo diretto ma attraverso un altro soggetto, doveva predisporre una concessione amministrativa, detta di tipo "traslativo", evidenziando in tal modo il trasferimento a favore dei privati di poteri che, tuttavia, restavano propri della Pubblica Amministrazione. Verso gli anni Settanta, invece, la dottrina si è dimostrata favorevole ad una diversa interpretazione della nozione di servizio pubblico, il quale è stato considerato non più dal punto di vista soggettivo (cioè ritenendo tale solo il servizio offerto da un soggetto pubblico), ma è stato valutato nella sua oggettività. Ovvero, l'aggettivo "pubblico", da indicatore del tipo di soggetto che eroga questo servizio, è sembrato indicare piuttosto il tipo di servizio svolto, da qualunque soggetto (anche privato). Ne è derivata la messa in discussione della posizione monopolistica dello Stato rispetto alla fornitura di questo tipo di servizio e del meccanismo della concessione. Tale rivisitazione ha tratto diretta ispirazione dal dettato dell'art. 43 Cost., il quale consentirebbe l'esistenza di servizi di utilità collettiva offerti anche da soggetti non statali allo scopo di garantire il soddisfacimento di "fini di utilità generale". Parallelamente, la previsione dell'art. 41, comma III, Cost., attribuendo alla legge il compito di indirizzare le attività di interesse collettivo in modo tale da garantire l'obiettivo dell'utilità sociale, ha contribuito a suggerire una nozione di servizio pubblico di più ampio respiro, quale servizio regolato dalla legge e di particolare significato per il benessere della società, e, in questa prospettiva, erogato da soggetti pubblici o privati. Questa innovativa visione delle norme costituzionali ha consentito l'affermazione dell'attuale orientamento dottrinale che, anche sulla base degli interventi legislativi comunitari (si pensi alla Direttiva 97/33/CE del

4. L'AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI E LA TUTELA DEL PLURALISMO CULTURALE.

Il principale elemento di novità, che (insieme agli altri evidenziati in precedenza) contribuisce a suggerire una rilettura delle norme costituzionali in tema d'istruzione, è costituito dall'introduzione dell'autonomia scolastica⁴², in un quadro più

Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri del 30 Giugno 1997 recante la definizione di "servizio universale"), ritiene non riservata alla Pubblica Amministrazione l'attività sociale oggetto di concessione da parte degli stessi organi amministrativi. Ovvero, l'intervento dello Stato non deve più ritenersi fondato su presupposti monopolistici, ma solo sulla necessità che certe attività di particolare interesse sociale siano regolate dalla mano pubblica. Ciò che conta non è il ruolo dello Stato come gestore monopolista dato che esso, per il miglior espletamento del servizio, può eventualmente delegare altri soggetti, anche privati, ma il suo ruolo come "regolatore" di un'attività definibile come pubblica non in virtù del soggetto erogatore del servizio, bensì del contenuto del servizio medesimo (cioè di servizio che *ad rei publicae utilitatem pertinet*). Sono state, così, individuate dalla dottrina le caratteristiche che un servizio deve presentare per essere definito "pubblico": soddisfacimento di bisogni fondamentali per la vita dei consociati; valore di pubblica utilità; accessibilità da parte di tutti i consociati, in attuazione dell'eguaglianza sostanziale prevista dal comma II dell'art. 3 Cost.; garanzia di continuità, regolarità ed eguaglianza nella fornitura del servizio. Quanto, invece, allo strumento della concessione amministrativa, legato allo schema interpretativo pregresso (basato sul monopolio statale della titolarità del servizio pubblico), la dottrina ha ritenuto più opportuna la sua sostituzione con lo strumento della convenzione o della carta del servizio, in grado di assicurare sia un maggior controllo statale sulla regolarità del servizio che un più consapevole diritto di scelta da parte dell'utente. In questa prospettiva non sembra errato ritenere che questa evoluzione del concetto di "servizio pubblico" sia ben servita a favorire la nascita dell'attuale sistema scolastico integrato.

Per le posizioni della dottrina postcostituzionale si veda G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958, pp. 231 e ss. Sugli orientamenti dottrinali più innovatori cfr. G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, pp. 911 e ss.; P. CIRIELLO, voce *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica "Treccani"*, vol. XXVIII, Roma, 1992, pp. 1 e ss.; M. REGUZZONI, *Servizio privato di interesse pubblico e parità scolastica*, in *Aggiornamenti sociali*, 1997, pp. 537 e ss.; F. SALVIA, *Il servizio pubblico: una particolare conformazione dell'impresa*, in *Diritto Pubblico*, 2000, 2, pp. 535 e ss.

⁴² Secondo C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, cit., p. 145, l'autonomia scolastica presenterebbe i caratteri dell'attuazione di un principio

generale di trasformazione dello Stato e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

Infatti, se alla Pubblica Amministrazione si è da sempre imputato il carattere dell'arretratezza (con i conseguenti fenomeni di inefficienza e di burocratizzazione), di certo al mondo della scuola non è stata risparmiata l'attribuzione dei medesimi difetti riconosciuti agli altri comparti dell'apparato statale. Perciò, da più parti, sono stati invocati interventi strutturali di riforma, fino a concretizzarsi nella richiesta del conferimento alle scuole di un'ampia autonomia gestionale e partecipata.

L'autonomia scolastica, tuttavia, è stata introdotta in modo graduale, attraverso l'adozione di provvedimenti parziali, i quali, pur avendo delineato la prospettiva di una trasformazione progressiva del mondo della scuola, hanno però impedito la formulazione di critiche organiche e costruttive per mezzo delle quali incidere significativamente sui contenuti della riforma⁴³.

costituzionale, ovvero quello della libertà d'insegnamento *ex art.* 33 della Carta costituzionale.

⁴³ Al riguardo basti ricordare che il processo di riforma della scuola è stato profondamente condizionato dalle tensioni derivanti dalle diverse concezioni ideologiche e dalla mancanza di un progetto di legge che fosse in grado di fornire una visione d'insieme delle linee di riforma del sistema d'istruzione nel suo complesso. Accanto a ciò, poi, occorre considerare che, nel caso della scuola, il processo di riforma, avviato con le c.d. leggi *Bassanini*, è stato molto più difficoltoso rispetto a quanto avvenuto per le Università e per le Camere di Commercio. Infatti, scaduti i termini della legge delega n. 537 del 1994, l'autonomia della scuola è nata, come vedremo, all'interno della legge n. 59 del 1997, cosicché le leggi *Bassanini* non hanno rappresentato per la scuola delle leggi di stabilizzazione dei processi di riforma, come invece è avvenuto per le Università e per le Camere di Commercio, ma hanno costituito, al contrario, il punto di partenza della costruzione dell'autonomia scolastica. Tali fattori spiegherebbero il motivo per cui la riforma della scuola è avvenuta su piani differenziati e non coordinati tra loro, determinando così una sovrapposizione tra la realizzazione del disegno autonomistico delle scuole, il processo di coordinamento delle funzioni tra gli enti locali territoriali in materia di istruzione e l'individuazione delle linee di sviluppo del sistema. In proposito cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 780 e

A conferma di ciò, basti ricordare che, senza dubbio, uno degli interventi di maggiore importanza è stato quello realizzato per mezzo dell'art. 21 della legge 15 Marzo 1997 n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*). Infatti, in un provvedimento contenente norme relative allo snellimento della struttura burocratica e al ridimensionamento dei poteri dello Stato centrale a favore delle autonomie regionali e territoriali⁴⁴, si è conferita personalità giuridica alle istituzioni scolastiche e ad esse sono state attribuite le pregresse funzioni dell'amministrazione centrale in tema di gestione dei servizi d'istruzione, nel rispetto del principio unitario (ovvero, nell'osservanza dei «(...) livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio» e degli «(...) elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato»⁴⁵).

ss.; P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto pubblico*, 2004, 1, pp. 62-64.

⁴⁴ Con la prima delle c.d. leggi *Bassanini* può dirsi entrata definitivamente in crisi la pregressa tradizione centralistica, divenendo sempre più necessario soddisfare l'esigenza di spostare l'esercizio delle funzioni ai livelli istituzionali più vicini ai cittadini e in capo a soggetti territoriali esponenziali delle comunità infranazionali. A ciò, peraltro, ha significativamente contribuito anche la necessità di snellire la macchina burocratica dello Stato centrale (in nome del principio dell'efficienza), non sembrando più dilazionabile la realizzazione di un nuovo assetto normativo capace di consentire la riorganizzazione dell'intero sistema. In argomento E. CHELI, *Intervento*, in C. DESIDERI e G. MELONI, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, 1998, pp. 36 e ss.; A. PAJNO, *Art. 135*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, pp. 447 e ss.

⁴⁵ Si tratta di un indirizzo normativo che aveva ricevuto sin dagli anni ottanta un forte stimolo dalla Corte costituzionale, la quale, in relazione agli artt. 33 e 34 Cost., affermava che «(...) il compito di facilitare, per poterlo rendere effettivo, il diritto allo studio, ed all'istruzione mediante l'adozione di idonee misure strumentali spetta alla Repubblica; e quindi lo Stato, la Regione, e gli enti locali sono chiamati ad intervenire nel quadro di un impegno coordinato, ciascuno nell'ambito della propria competenza, ed entro i limiti delle risorse di cui

Alle istituzioni scolastiche viene affidato il compito di definire l'azione educativa e didattica della scuola, e a tal fine esse vengono dotate di forme di autonomia di notevole spessore. Infatti, in conseguenza del conferimento della personalità giuridica, le istituzioni scolastiche vengono a configurarsi come vere e proprie autonomie funzionali⁴⁶, con la titolarità di un

dispongono». In questo orientamento della Consulta sembra, altresì, trasparire un richiamo alla leale collaborazione tra soggetti pubblici, al fine di assicurare un esercizio unitario dei poteri. Cfr. Corte costituzionale 16 Febbraio 1982 n. 36, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, p. 291. Per riscontri dottrinali cfr. D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, pp. 111-116.

⁴⁶ Nella legge n. 59 del 1997 la locuzione "autonomie funzionali" non compare esplicitamente. Tuttavia, essa è presupposta al fine di individuare l'ambito materiale di efficacia del conferimento di funzioni previsto dalla legge stessa. Infatti, si stabilisce che – in attuazione dei principi sanciti agli artt. 5, 118 e 128 Cost. – nuovi compiti e funzioni possano essere conferiti (in osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma III, lett. a della legge n. 59/1997) non solo agli enti locali territoriali, ma anche agli enti locali funzionali (art. 3, comma I, lett. b della legge n. 59/1997). La locuzione compare, invece, solo nel D. Lgs. n. 112 del 1998, in cui il legislatore dà attuazione alle disposizioni della legge n. 59 del 1997, individuando chiaramente come destinatari del conferimento di funzioni amministrative, accanto alle Regioni e agli enti locali territoriali, anche le autonomie funzionali (art. 1, comma I, e 11, comma I, del D. Lgs. n. 112/1998) e, con riguardo alla scuola, nell'art. 1 del D.P.R. n. 275 del 1999, in cui le «istituzioni scolastiche» sono considerate «espressioni di autonomia funzionale». Ora, il rapporto tra il conferimento delle funzioni amministrative, l'affermazione del principio di sussidiarietà e il riconoscimento delle autonomie funzionali rappresenta uno degli aspetti più rilevanti e, nel contempo, più trascurati dell'intero processo di riforma realizzato dalla legge n. 59/1997. Infatti, il significato della riserva di funzioni operata dal legislatore a favore delle autonomie funzionali sembra superare l'ambito materiale di efficacia del conferimento delle funzioni, lasciando intravedere una diversa visione dell'ordinamento, non limitata alla semplice suddivisione delle competenze amministrative tra i soli enti legati al circuito della rappresentanza politica, ma estesa anche a quegli enti che, sul piano ordinamentale, sono forniti di un diverso tipo di legittimazione. Ne consegue che, nel processo riformistico, il legislatore abbia voluto riferirsi alla scuola e alle altre autonomie funzionali considerandole come enti che, nel quadro costituzionale dei diversi rapporti esistenti tra lo Stato e la società civile, si distinguono per essere, innanzitutto, espressione del pluralismo sociale, presentandosi come enti esponenziali dei gruppi (nonché delle formazioni e delle comunità) sociali che ne costituiscono il sostrato. Tale specifica vocazione conferisce alle autonomie funzionali un differente titolo di legittimazione rispetto

agli enti rappresentativi, che trova il proprio fondamento all'interno del quadro costituzionale costituito dall'art. 2 Cost. e dallo sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò permette di ritenere le autonomie funzionali come concreti tasselli costitutivi dello Stato-ordinamento accanto agli enti locali territoriali, rappresentando esse il "luogo" in cui si realizza, nelle strutture organizzative dell'amministrazione, il collegamento tra pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e pluricentrismo organizzativo (art. 5 Cost.), e in cui trova espressione una delle modalità di esercizio della sovranità popolare.

Detto ciò, affinché la nozione adottata dal legislatore non si presenti priva di significato da un punto di vista giuridico, la dottrina ha individuato alcuni elementi indicativi dei soggetti rientranti nella categoria delle autonomie funzionali. In quanto enti esponenziali delle comunità che ne sono alla base, le autonomie funzionali si caratterizzano per: a) la presenza di una disciplina che faccia primario riferimento alle comunità, o alla collettività, che ne costituiscono il sostrato; b) l'esistenza di una organizzazione rappresentativa dell'ente che, composta dalle diverse comunità o collettività che vi fanno parte, possa strutturarsi in forma autonoma rispetto agli enti rappresentativi che sono espressione della sovranità popolare (c.d. autoamministrazione); c) il riconoscimento come propri di compiti che ne garantiscano, anche sul piano funzionale, una sostanziale autonomia, esplicantesi, altresì, attraverso la cura di interessi che possano definirsi di "carattere generale". Sulla base di questi presupposti, il primo elemento che depone a favore della configurazione della scuola come autonomia funzionale è rappresentato dal ruolo che, tra gli organi di governo scolastici, rivestono gli organi collegiali interni (Consiglio di classe e Consiglio di Istituto), operanti come organi elettivi e rappresentativi in grado di elaborare un proprio indirizzo politico-amministrativo autonomo (in attuazione del principio del pluralismo sociale e della dimensione orizzontale della sussidiarietà). In secondo luogo, con il riconoscimento alle istituzioni scolastiche di una serie di nuove importanti funzioni (che danno concretezza alla prevista autonomia didattica, amministrativa e finanziaria), si consente l'esercizio del principio di competenza funzionale (tipico, per l'appunto, di tutte le autonomie funzionali). Infine, la configurazione della scuola come autonomia funzionale consente (attraverso il diritto di scelta ad un'istruzione adeguata e calibrata rispetto alle esigenze dell'utente all'interno del costituendo sistema integrato di istruzione) la piena realizzazione delle disposizioni costituzionali degli artt. 30, 32, 33 e 34 Cost., e nel contempo, dei principi personalistico, solidaristico, pluralistico e di eguaglianza, aventi il loro fondamento negli artt. 2 e 3 della Carta del 1948. Per approfondimenti cfr. C. MARZUOLI, *L'istituto scolastico autonomo*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 89 e ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pp. 434 e ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 257 e ss.; P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, cit., pp. 69 e ss.

proprio patrimonio e la necessità di approvare un proprio bilancio, ovvero con la concreta possibilità di determinare una propria gestione patrimoniale e finanziaria. Ciascuna unità scolastica possiede, quindi, la possibilità di autodeterminarsi liberamente, dandosi proprie regole e una propria organizzazione, reperendo e gestendo liberamente le risorse economiche (ferma restando l'ordinaria dotazione finanziaria erogata dallo Stato), definendo in piena autonomia i *curricula* formativi e i programmi d'insegnamento, sperimentando anche nuovi modelli di azione didattica e culturale.

In particolare, per quanto concerne l'autonomia didattica, il comma IX dell'art. 21 della legge n. 59/1997 specifica che tale autonomia, pur se finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale d'istruzione (nel rispetto della libertà d'insegnamento e della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie) deve sostanziarsi nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento e in ogni iniziativa che risulti espressiva di libertà progettuale (ivi compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi, e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti).

Con l'adozione dei regolamenti di attuazione della legge n. 59/1997 si è, quindi, avuto un significativo riconoscimento dell'autonomia sotto il profilo del pluralismo culturale. Infatti, in modo specifico, l'art. 1, n. 2, del D.P.R. n. 275/99 (*Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*), attuativo dell'art. 21 della legge-delega, prevede che «(...) l'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale». L'art. 3, n. 2, dello stesso D.P.R. n. 275/99, poi, più dettagliatamente, specifica che il Piano dell'offerta formativa, nella sua qualità di «(...) documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle

istituzioni scolastiche»⁴⁷, contempla e «(...) riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari».

Tale previsione sembra essere di notevole rilievo, in quanto dal Piano dell'offerta formativa derivano: a) «(...) la scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo» (art. 4, n. 5, D.P.R. n. 275/99); b) le modificazioni del (e le deroghe al) calendario scolastico, conformemente «(...) alle esigenze derivanti dal Piano dell'offerta formativa» (art. 5, n. 2, D.P.R. n. 275/99); c) le modalità di impiego dei docenti, che possono subire diversificazioni e adattamenti «(...) in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel Piano dell'offerta formativa» (art. 5, n. 4, D.P.R. n. 275/99).

Risulta interessante, infine, anche la disposizione presente nell'art. 4, n. 1, del regolamento in oggetto, giacché prevede che le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà d'insegnamento e delle scelte educative delle famiglie, «(...) riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al successo formativo».

Alle previsioni contenute nel citato *Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche* hanno fatto seguito, nel giro di pochissimi mesi, gli esiti dell'attività della Commissione *Maragliano*, nominata dal Ministro della Pubblica Istruzione⁴⁸ per l'individuazione dei principali aspetti problematici che la riforma scolastica doveva impegnarsi a risolvere. Nella relazione prodotta, il c.d. *Documento dei Saggi* del 1° Maggio 1997, si evidenziava la necessità che la riforma potesse tener conto «(...) dell'individuo che si intende formare,

⁴⁷ L'art. 3, n. 2, del D.P.R. n. 275 del 1999, in riferimento al Piano dell'offerta formativa, prevede altresì il suo impiego per «(...) la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia».

⁴⁸ La Commissione è stata istituita con i Decreti Ministeriali nn. 50 del 21 Gennaio 1997 e 84 del 5 Febbraio 1997.

del nostro Paese (e delle sue tradizioni storiche, rilette in chiave internazionale), dei processi in atto di globalizzazione (...) della cultura», prestando particolare attenzione al «(...) problema dell'identità individuale e delle forme di appartenenza». Conclusivamente, inoltre, si precisava come il raggiungimento di tali obiettivi sarebbe stato perseguito promuovendo «(...) un fondamento di solidarietà universale che si anticipi alla definizione delle identità particolari e favorisca il riconoscimento delle differenze»⁴⁹.

Si tratta, come è agevole intuire, di disposizioni che presentano, sostanzialmente, carattere programmatico, ma che possono dirsi di un certo rilievo poiché mirano alla promozione del pluralismo culturale, sia nella sua configurazione di "pluralismo interno", in relazione alle tradizioni culturali del nostro Paese, che nella sua declinazione di "pluralismo esterno", in riferimento ai problemi della convivenza multiculturale.

A testimonianza concreta di ciò possono indicarsi le disposizioni concernenti il diritto allo studio degli stranieri contenute nel D. Lgs. n. 286 del 25 Luglio 1998 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*)⁵⁰, ove al n. 3 dell'art. 38

⁴⁹ Peralto, in un successivo documento di sviluppo metodologico della riflessione operata dalla Commissione *Maragliano*, con cui si intendeva dare indicazioni di massima ai contenuti degli insegnamenti di base, si è cercato (in modo un po' riduttivo e confuso) di dare concretezza alle istanze di valorizzazione del pluralismo prevedendo che «(...) l'insegnamento della storia darà il giusto spazio alle culture europee ed extraeuropee. Per consentire lo sviluppo di un'identità radicata nella storia del proprio popolo, ma valorizzando adeguatamente i legami tra i popoli e le culture, così come le loro specificità». In merito cfr. E. BOSNA, *Stato e scuola. Materiali per una storia della scuola italiana*, cit., pp. 276-281.

⁵⁰ Il primo intervento di carattere generale in tema di immigrazione risale alla legge 28 Febbraio 1990 n. 39 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 Dicembre 1989 n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extra comunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato), meglio conosciuta come legge Martelli. Quest'ultima, poi, è stata sostituita dalla legge 6 marzo 1998 n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nota come Turco-Napolitano, precedente all'art.

si prevede, in favore dei minori stranieri presenti sul territorio italiano, l'applicazione di «(...) tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. (...). La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura

47 una apposita delega al Governo per la predisposizione di un Testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, esercitata con l'emanazione del D. lgs. n. 286 del 1998. A sua volta, infine, il Testo unico è stato oggetto di ripetute modifiche ed integrazioni, fino alla approvazione della vigente legge 30 Luglio 2002 n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), più nota come Bossi-Fini (dai nomi dei due leaders politici della coalizione di centro-destra proponenti). La riforma legislativa si è essenzialmente proposta, da un lato, di migliorare la disciplina dei flussi migratori e, dall'altro, di contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina. A tal fine, all'art. 33 della legge in oggetto (Dichiarazione di emersione di lavoro irregolare), si è anche prevista una regolarizzazione del lavoro "in nero" (effettuata con l'adozione della legge 9 Settembre 2002 n. 195), che avrebbe dovuto arginare (come sottolineato nel documento politico di accompagnamento della legge) «(...) il pericolo di una vera invasione dell'Europa da parte di popoli che sono alla fame, in preda ad una inarrestabile disoccupazione» e porre fine all'epoca delle «sanatorie indiscriminate». In realtà, paradossalmente, a dispetto dei toni enfatici (che non sembrano corrispondere alla realtà e appaiono strumentali solo a giustificare l'adozione di misure restrittive) e a conferma della parzialità di rappresentazione del fenomeno migratorio sviluppata dalle forze politiche sostenitrici del provvedimento di riforma, si è concretizzata una delle più grandi "sanatorie" mai conosciute nella storia del Paese. Inoltre, nonostante l'apparente severità della legge Bossi-Fini, la nuova disciplina legislativa (mitigata da compromessi normativi adottati in sede comunitaria, da interventi modificativi della Corte costituzionale, e da interpretazioni estensive e generose) presenterebbe solo un rigore di facciata, avvicinandosi nella sostanza alla pregressa normativa, i cui principi generali (artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 286/1998) non sono mai stati messi in discussione dal legislatore riformatore. In dottrina cfr. M. LIVI BACCI, Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?, in *Il Mulino*, 2002, 5, pp. 903 e ss.; B. NASCIMBENE, Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche, in *Corriere Giuridico*, 2003, 4, pp. 532 e ss.; L. PEPINO, La legge Bossi-Fini. Appunti su immigrazione e democrazia, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2002, 3, pp. 9 e ss.

e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali e comuni»⁵¹.

⁵¹ N. COLAIANNI, *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, pp. 164-165, ritiene che tale previsione normativa possa consentire la piena realizzabilità di attività interculturali finalizzate allo studio del fatto religioso nel rigoroso rispetto della legislazione vigente. A conferma di ciò, l'Autore riferisce dell'iniziativa promossa dal Comune di Roma e dai rappresentanti di alcune organizzazioni confessionali acattoliche (Chiese valdesi, metodiste, battiste, luterana e salutista) e non cristiane (Comunità ebraica, Centro Islamico Culturale d'Italia, Unione Buddista) per l'istituzione di un *Tavolo interreligioso*, poi effettivamente creato il 3 Dicembre 1998 al fine di arricchire l'offerta formativa scolastica con lo studio degli elementi di fondo delle diverse fedi e religioni. Nello specifico, quale esito finale dei lavori, si è proposta alle scuole la realizzazione di un ciclo di incontri, curato dagli esponenti delle religioni interessate, nelle scuole medie e superiori, basato anche sulla realizzazione di tavole rotonde comuni in cui affrontare i temi del rapporto tra cultura religiosa e ruolo della donna, visione dello Stato e della società, identificazione dei valori comuni. Un richiamo a questa iniziativa, con valutazioni positive, è effettuato anche da R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005, pp. 197-198, il quale evidenzia come sia radicata, ormai, «(...) la convinzione che il percorso formativo, in vista di una cittadinanza democratica e pluralista capace di garantire la pacifica convivenza tra le persone, passi anche per la conoscenza delle diverse tradizioni religiose in una prospettiva scientifica, e quindi necessariamente aconfessionale. In tal senso diviene funzionale alla maturazione di una coscienza pluralistica e tollerante indispensabile per la conservazione di un basso profilo di conflittualità sociale, ogni forma di sperimentazione didattica e educativa finalizzata alla conoscenza delle diverse identità religiose, ma anche ogni forma di iniziativa che abbia come scopo il contribuire alla educazione interculturale a partire dall'ambito scolastico». Ulteriori dettagli, con riferimento anche allo specifico Protocollo d'Intesa impiegato per l'istituzione del *Tavolo interreligioso*, in P. GABRIELLI, *Tavolo interreligioso di Roma*, in *Coscienza e Libertà*, 38, 2904, pp. 126 e ss.

Peraltro, è opportuno ricordare come simili iniziative, se generalizzate a livello nazionale, ben rientrerebbero nel novero delle attività complementari che, a seguito di deliberazione degli organi scolastici collegiali e dei genitori, sono contemplate dall'art. 4 del D.P.R. n. 567/1996. In connessione a ciò e per la concreta realizzazione delle finalità di accoglienza e di rispetto degli immigrati, con il D.P.R. n. 394 del 31 Agosto 1999 (*Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del D. Lgs. 25 Luglio 1998 n. 286*), sono state previste modalità di agevolazioni economiche per gli studenti stranieri. In particolare, al n. 1 dell'art.

La tendenza progressiva a considerare l'autonomia scolastica come un principio e un valore da difendere e da implementare ha trovato, altresì, riscontro anche nella recente modifica del Titolo V della Costituzione⁵², grazie alla definizione

46, è presente un significativo riferimento agli «(...) orientamenti comunitari sull'accesso di studenti stranieri all'istruzione universitaria». Tuttavia, in parziale correzione di tali aperture, l'art. 26 della legge n. 189/2002, ha limitato «(...) l'accesso ai corsi universitari, a parità di condizioni con gli studenti italiani, agli stranieri titolari di carta di soggiorno, ovvero di permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, o per motivi religiosi», e, comunque, solo a coloro i quali «(...) soddisfino le condizioni generali richieste per l'ingresso per studio».

⁵² Secondo il nuovo Titolo V della Costituzione, allo Stato spetta una competenza esclusiva in tema di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma II, lett. n), nonché in tema di «determinazione» dei livelli essenziali (art. 117, comma II, lett. m) e di individuazione dei principi fondamentali. Alle Regioni, invece, è conferita una legislazione concorrente, nel rispetto dei principi fondamentali e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, e una legislazione residuale in materia di istruzione e formazione professionale.

Per quanto riguarda le norme generali, secondo la dottrina, esse debbono riguardare aspetti strutturali e non contingenti, e coprire in particolare tutti gli aspetti specifici dell'attività di istruzione. Sostanzialmente, dovrebbe trattarsi delle norme atte a garantire che la rispondenza del servizio alle esigenze rappresentate dall'indirizzo politico espresso ai vari livelli territoriali si concili con il principio della neutralità ideologica (irrinunciabile negli istituti scolastici statali) e della uniformità di obiettivi, metodi e contenuti a livello nazionale. Ad esempio, si tratta delle disposizioni concernenti gli ordinamenti didattici, i titoli di studio, la definizione di linee-guida uniformi sullo statuto della funzione docente e della libertà del docente (nonché sul reclutamento e la disciplina del rapporto di lavoro), gli obiettivi formativi del sistema, la definizione dei requisiti per l'inserimento delle scuole private. I livelli essenziali, invece, sarebbero riferibili ad aspetti più strettamente suscettibili di variare con il mutamento delle contingenze economiche e sociali, e dovrebbero individuarsi in indicazioni relative al numero minimo di utenti per classe, di istituti scolastici per territorio, ecc. Infine, i principi sembrerebbero riguardare la parte residua della materia dell'istruzione, che finisce per specificarsi negli aspetti concernenti la programmazione del servizio, la disponibilità dei mezzi e delle strutture (edilizie e non), la gestione amministrativa, gli organi collegiali di tipo territoriale (ovvero ambiti in cui è previsto l'intervento delle Regioni con propri provvedimenti legislativi). Si veda T. GROPPI, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in L. AMMANNATI, M.A. CABIDDU, P. DE CARLI, *Servizi pubblici, concorrenza,*

di un specifico statuto costituzionale all'autonomia delle scuole (in precedenza riconosciuta, come è noto, solo alle Università). Infatti, per mezzo dell'inciso contenuto nel comma III del rinnovellato art. 117 Cost., nel qualificare l'istruzione quale materia di legislazione concorrente, si fa salva espressamente «(...) l'autonomia delle istituzioni scolastiche».

La disposizione contenuta nel nuovo art. 117, comma III, della Carta costituzionale pone, innanzitutto, l'autonomia scolastica come contesto imprescindibile rispetto ad una riformulazione complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, ma configura anche l'autonomia come un vincolo rispetto al quale saranno, di necessità, tenute ad adeguarsi le accresciute competenze degli enti territoriali statali nel settore dell'istruzione. Infatti, le nuove direttive costituzionali introducono, al contempo, un forte legame e una linea di confine fra autonomia scolastica e decentramento. Ovvero, l'autonomia scolastica è destinata, in modo inevitabile, a realizzarsi in coordinamento con il sistema delle autonomie locali, ma il processo di decentramento è vincolato a non comprimere le funzioni già acquisite dagli istituti scolastici (prevedendo, altresì, l'esercizio concertato di molte competenze degli enti locali con le stesse scuole)⁵³.

diritti, Milano, 2001, pp. 31 e ss.; C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pp. 26-30; A. MORRONE, *L'istruzione nella revisione del "titolo V" della Costituzione*, Bologna, 2001, pp. 6 e ss. F. NUZZACI, *Natura e limiti dell'autonomia scolastica: dalla legge 59/97 alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3, in *Rivista giuridica della scuola*, 2002, pp. 395 e ss.; A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. BOMBARDELLI e M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, pp. 37 e ss.

⁵³ Si può ritenere che l'istruzione, nella logica del Costituente e del legislatore costituzionale del 2001, rappresenta, e continua a costituire, di sicuro, un interesse con una forte connotazione nazionale. Infatti, anche se le Regioni (e gli enti locali in genere), con la riforma del Titolo V, hanno assunto un nuovo e più significativo ruolo, con la capacità di esercizio della potestà normativa sia nell'ambito delle materie di legislazione concorrente che nelle materie di competenza residuale, dovranno, tuttavia, autolimitare la naturale espansività della loro azione. Ovvero,

In questa prospettiva, l'art. 1 della legge 28 Marzo 2003 n. 53 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*), c.d. riforma *Moratti*, prevede che l'Esecutivo, nell'esercizio della delega, operi «(...) in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione»⁵⁴. Ciò

l'adozione delle disposizioni legislative di disciplina delle competenze e delle attribuzioni relative alla attuazione concreta, nelle singole realtà territoriali, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrà inserirsi in una comune prospettiva di equilibrio, quanto agli ambiti di azione, tra Regioni e scuole, uniformemente assicurata su tutto il territorio nazionale. In questo modo, dovrebbe essere scongiurato non solo il pericolo di una possibile frantumazione dell'unità dell'ordinamento nazionale, ma anche del sorgere di un nuovo centralismo regionale. Cfr. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, pp. 55 e ss.

⁵⁴ La legge delega, all'art. 1, individua gli obiettivi fondamentali che si propone di conseguire, proponendo un continuo riferimento, almeno a livello di principi, ai valori costituzionali. Infatti, al fine ultimo della «(...) crescita e (della) valorizzazione della persona umana», si propone l'operatività di un «(...) sistema educativo di istruzione e di formazione (...) nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori» strettamente connesso al pluralismo voluto dalla Costituzione, di modo che venga assicurata «(...) libertà di scelte educative alla famiglia» tra istituzioni scolastiche pubbliche e private ordinate secondo il principio di autonomia. Questo orientamento, peraltro, è poi ribadito nella previsione (art. 1, n. 3, lett. a) secondo cui «(...) lo sviluppo e la valorizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche» deve costituire una delle finalità perseguite dal piano programmatico finanziario; in questo stesso senso, ancora si prevede che «(...) i piani di studio personalizzati» siano adottati «(...) nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche». A ribadire i principi costituzionali di fondo, infine, la legge ritorna quando, nell'indicare i criteri direttivi ex art. 76 Cost., si prevede che il sistema scolastico sia finalizzato ad educare «secondo i principi sanciti dalla Costituzione» (art. 1, n. 1). Sostanzialmente, la legge n. 53/2003 sembra animata, per un verso, dall'intento di promuovere il pluralismo scolastico nella finalità generale del pieno sviluppo della persona umana, e, per un altro, dalla volontà di difendere l'autonomia della scuola in un contesto di richiamo ai principi della Carta costituzionale (come informanti il sistema educativo nel suo complesso). Per approfondimenti cfr. G. BERTAGNA, *Un unico sistema educativo*, in *Nuova secondaria*, 2004, pp. 8 e ss.; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, pp. 132 e ss. Si veda anche P.

implica, naturalmente, che le norme generali dovranno limitarsi a definire gli obiettivi minimi generali e gli *standards* valutativi del sistema formativo, nel rispetto della sfera di autonomia riconosciuta alle scuole sotto il profilo didattico e pedagogico.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, così, grazie anche all'apporto fornito dalla legislazione costituzionale ed ordinaria (nonché, come si è detto, da quella adottata in tema di immigrazione), sembra consentire, da un lato, l'emersione delle differenziazioni imposte dalle specificità proprie di ogni singola comunità scolastica locale e, dall'altro, la valorizzazione del processo *in itinere* di affermazione del pluralismo culturale. Inoltre, la consapevolezza che l'adozione di leggi e circolari ministeriali fondate sul dato dell'omogeneità culturale dei loro destinatari non consente più una gestione razionale del mondo della scuola ha indotto ad un positivo ripensamento delle pregresse strategie.

In effetti, il modello della statalizzazione del sistema scolastico, anche se ha consentito nei primi decenni di vita della Repubblica l'affermazione delle istanze di libertà e di pluralismo (favorendo, peraltro, i primi tentativi di modernizzazione di un settore obsoleto della Pubblica Amministrazione), sembra aver

FERRATINI, *La riforma Berlinguer-Moratti*, in *Il Mulino*, 2002, 51, pp. 259 e ss., che legge in chiave di continuità le due riforme dell'ordinamento scolastico succedutesi negli ultimi anni, *Berlinguer e Moratti*, ritenendole non così dissimili nel perseguimento degli obiettivi di fondo.

Una visione fortemente critica della riforma *Moratti*, invece, è offerta da A. PALMIERI, *Una riflessione politica sulla riforma Moratti*, in *Il Tetto*, 2004, 2, pp. 67-68, secondo cui, sotto una apparente volontà di svecchiamento dei contenuti culturali, realizzata attraverso la sperimentazione di nuove strade conoscitive, la scuola disegnata dalla legge n. 53/2003 intenderebbe promuovere i soli saperi utilitaristici (sulla base dei noti *slogans* relativi alla diffusione della cultura dell'impresa, dell'inglese e dell'informatica), che opererebbero più come "contenitori del sapere" che come "contenuti". Inoltre, nell'opinione dell'Autrice, la riforma *Moratti* indebolirebbe il sistema pubblico a causa della valorizzazione eccessiva delle esperienze extrascolastiche (il c.d. "portfolio delle competenze") e ad una troppo radicale personalizzazione dei percorsi formativi, tali da eludere (paradossalmente) il pur richiamato dettato costituzionale sulla parità di opportunità nello sviluppo della personalità umana.

perso la sua capacità di innovazione, rivelandosi inadeguato rispetto alle sfide poste dalla convivenza multiculturale. Ciò non vuol dire, però, che i pubblici poteri debbano abbandonare il loro tradizionale ruolo di “regolatori” del sistema nazionale d’istruzione, ma sembrerebbe opportuno che lo Stato, da una posizione di esclusività nella direzione del mondo della scuola, passi ad una più proficua attività di indirizzo, coordinamento e valutazione del sistema dell’autonomia. Un indirizzo che, inaugurato dalla legge n. 59/1997, è stato, come vedremo, ulteriormente valorizzato dal legislatore riformatore con l’adozione della legge n. 62/2000 sulla parità scolastica.

Sostanzialmente, l’autonomia delle istituzioni scolastiche, accompagnata da un razionale e sincronico sviluppo del principio autonomistico di cui agli artt. 5 e 117 della Costituzione, potrebbe ben contribuire alla convivenza tra le diverse culture rispetto alla capacità dimostrata in tale direzione dal pregresso sistema di centralizzazione delle competenze in tema di educazione e formazione. Ovvero, la scuola dell’autonomia, tenendo debito conto delle poliedriche istanze poste dallo sviluppo culturale, oltre ad essere la destinataria di un (positivo) processo di razionalizzazione della gestione amministrativa, potrebbe realmente riuscire a dare espressione alle nuove esigenze dell’interesse collettivo e del bene comune.

5. SCUOLE CONFENSIONALI ISLAMICHE E RISPETTO DEGLI *STANDARDS* STATALI: UNA AUSPICABILE CONCILIABILITÀ.

Le recenti rivendicazioni per una adeguata visibilità dell’identità musulmana nello spazio pubblico⁵⁵, e, di

⁵⁵ V. TOZZI, Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia, in O. BUCCI (a cura di), *L’Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*. «Il Libro, la Bilancia e il Ferro», Napoli, 2006, p. 175, evidenzia come la visibilità dell’Islam (ma anche di tutte le altre organizzazioni religiose) in Italia risulti fortemente garantita dall’impianto della vigente Carta costituzionale, per la quale «(...) la religosità

della persona umana è un comportamento valutato molto positivamente (...), considerato alla stregua di diritto inviolabile, di cui all'articolo 2 e fatto oggetto di una specifica amplissima tutela nell'articolo 19, con la chiosa complementare dell'articolo 20» (corsivo testuale). Ne consegue, secondo l'Autore, che, stante la vigenza di «(...) così generosi e liberali principi costituzionali, non dovrebbero sussistere problemi particolarmente gravi per assicurare tali garanzie anche ai soggetti del nuovo fenomeno dell'immigrazione islamica. Naturalmente, sempre col limite della verifica di compatibilità di specifici comportamenti che potessero apparire in contrasto con i nostri valori fondanti». Dello stesso tenore le valutazioni di L. MUSSELLI, *Prospettive di disciplina giuridica del fenomeno islamico in Italia*, in O. BUCCI (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*. «Il Libro, la Bilancia e il Ferro», cit., pp. 100-103, il quale, dopo aver evidenziato l'operatività degli artt. 8 e 19 Cost. (corredati dalla disciplina della legge 24 Giugno 1929 n. 1159, per le parti tuttora vigenti e in sintonia con il dettato costituzionale), sottolinea la necessità del rispetto dei principi di fondo del nostro ordinamento giuridico, con particolare riguardo ai suoi principi supremi, quali «(...) quello della laicità, dell'eguaglianza uomo donna e da ultimo del nuovo (o rivitalizzato dopo i recenti eventi terroristici) principio della sicurezza dello Stato e dei cittadini che si porrebbe come impedimento all'uso anomalo dello strumento della libertà religiosa con scopi di tipo politico-eversivo». Infine, in senso conforme, anche gli orientamenti di S. FERRARI, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Europa occidentale*, in S. FERRARI (a cura di), *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Roma, 2006, p. 57, il quale ritiene che la presenza delle comunità musulmane non ponga problemi giuridicamente insolubili, né questioni particolarmente nuove. Infatti, secondo l'Autore, gli ordinamenti giuridici dei Paesi europei (e, quindi, anche l'ordinamento giuridico italiano) disporrebbero degli strumenti normativi necessari a far fronte a tali problemi, senza che si riveli necessario scardinare il sistema giuridico esistente in Europa occidentale e limitandosi a realizzare un minimo adeguamento dei suoi caratteri alla nuova situazione sociale. In tema sia consentito rinviare anche a M. PARISI, *L'Islam e i Paesi europei: problemi giuridici e di legalità costituzionale*, Salerno, 2000, pp. 5 e ss.

Ricordiamo, peraltro, che le esigenze di visibilità dell'Islam italiano si sono manifestate, in modo fortemente polemico, in occasione delle vicende relative alla presenza del crocifisso nei luoghi pubblici, soprattutto in seguito al noto caso della scuola di Ofena, dell'ordinanza del Tribunale dell'Aquila e dei successivi interventi della giustizia amministrativa e costituzionale. In proposito si vedano i contributi ospitati in M. PARISI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Napoli, 2006, e specialmente S. DOMIANELLO, *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, pp. 17 e ss.; N. FIORITA, *La questione del crocifisso nella giurisprudenza del terzo millennio (dalla sentenza n. 439/2000 della Corte di Cassazione alla sentenza n. 1110/2005 del Tar Veneto)*, pp. 119 e ss.; A. DE OTO, *Simboli religiosi nella Pubblica Amministrazione: l'inesauribile vicenda*

conseguenza, per il riconoscimento di una sua presenza nel sistema nazionale d'istruzione, si stanno caratterizzando, attualmente, per un manifestarsi della domanda di scuole private islamiche.

Dopo la vicenda del liceo Agnesi di Milano, ove il preside avrebbe manifestato l'intenzione di istituire una classe speciale per gli studenti di fede musulmana, pochi mesi fa, nel Giugno 2005, nel capoluogo lombardo si è registrata, come è ben noto, la pressante richiesta avanzata da parte di una consistente porzione della comunità immigrata di fede islamica di poter procedere all'erezione di una scuola confessionale paritaria *ex lege* n. 62/2000, riconosciuta dal Ministero della Pubblica Istruzione. In tale struttura, secondo le intenzioni dei promotori, le attività di educazione e di formazione avrebbero seguito i normali programmi ministeriali, consentendo, però, nel pomeriggio agli studenti la frequenza di lezioni di arabo e di Corano.

In verità, la richiesta formulata non è sembrata molto chiara, restando dubbio se l'obiettivo fosse rappresentato dalla istituzione di una scuola riservata esclusivamente agli islamici, o se si mirasse invece alla creazione di una scuola confessionale teoricamente aperta anche agli studenti di fede non musulmana. Tuttavia, al di là di ciò, la proposta in sé ha suscitato numerose polemiche ed ha incontrato la contrarietà di una forza politica del Governo nazionale, ostile ad un riconoscimento di diritti e facoltà

del crocifisso, pp. 199 e ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Il crocifisso «afferma» la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 Marzo 2005 n. 1110*, pp. 219 e ss. In tema si rinvia, altresì, alle opere collettanee: R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, 2004; E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Bologna, 2005; E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, 2006.

per gli stranieri non direttamente legato al criterio della reciprocità⁵⁶.

In realtà, buona parte delle polemiche originate dalla vicenda della scuola islamica di Milano sembrano ignorare il dato di fatto dell'attuale operatività di scuole musulmane aperte ai sensi dell'art. 366 del D. Lgs. n. 297 del 16 Aprile 1994 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*), del D.P.R. n. 389 del 18 Aprile 1994 (*Regolamento recante semplificazione dei procedimenti di autorizzazione al funzionamento di scuole e istituzioni culturali straniere in Italia*) e del D.M. n. 5 del 13 Gennaio 1999 (*Disciplina del funzionamento di scuole e di istituzioni culturali straniere in Italia*), modificanti la pregressa legislazione, adottata in epoca fascista, concernente questo tipo di scuole (ovvero la legge 30 Ottobre 1940 n. 1636, *Disciplina delle scuole e delle istituzioni culturali straniere in Italia*). In particolare, l'attività di due scuole libiche a Roma e a Milano, di una scuola tunisina a Mazara del Vallo ed una egiziana a Milano, benché inizialmente proiettata ad offrire l'immagine di un Islam rivolto al Paese di origine (a causa dello stretto legame con le rappresentanze diplomatiche degli Stati di cui sono espressione), attualmente sembra proporre i caratteri di un Islam stanziale e di stabile insediamento⁵⁷.

⁵⁶ G.B. VARNIER, *I rapporti tra nazionalità e identità religiosa nell'Islam in Occidente*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, 3, p. 807, evidenzia come l'immigrazione di matrice islamica venga vissuta nell'Occidente europeo, anche nel dibattito politico, come una forza ostile, valutata alla stregua di un sostituto del comunismo quale avversario ideologico del liberalismo post-illuminista. Ciò, secondo l'Autore, sembra aver reso molto più complessa l'integrazione, ostacolata anche dalle problematiche religiose che hanno fatto, nell'immaginario collettivo, l'immigrato islamico come il prototipo della diversità.

⁵⁷ Sono, altresì, esemplificative di questa tendenza alla stanzialità dell'Islam contemporaneo la costruzione di moschee e di luoghi di preghiera, la richiesta di spazi per la sepoltura nei cimiteri comunali, l'apertura di macellerie *halal* e di librerie islamiche. Sul punto si veda S. ALLIEVI, *L'Islam e gli aspetti sociali*, in V. TREVISAN (a cura di), *Islam in Europa. Islam europeo*, Milano, 2006, pp. 91-95. Per le implicazioni giuridiche, invece, cfr. R. BOTTA, «*Diritto alla moschea*» tra «*intesa islamica*» e *legislazione regionale sull'edilizia di culto*, in

In questa prospettiva, il superamento delle difficoltà relative all'istituzione di scuole islamiche legalmente riconosciute può essere offerto dalla recente legge n. 62 del 10 Marzo 2000 (*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*). Infatti, in questo provvedimento, in linea con una nuova nozione di servizio pubblico⁵⁸, si è affermata la concezione secondo cui il ruolo dello Stato non debba più presentare i caratteri della mera "gestione" (realizzata attraverso la concessione di autorizzazioni amministrative) o di direzione monopolistica, ma si debba consentire, in attuazione del dettato costituzionale⁵⁹, la piena cooptazione nella soddisfazione delle esigenze di istruzione di una pluralità di soggetti (pubblici e privati, laici ed ideologicamente orientati)⁶⁰.

S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit., pp. 109 e ss.; A. ROCCELLA, *Macellazione e alimentazione*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit., pp. 201 e ss.

⁵⁸ M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e servizi pubblici*, in G. CIMBALO e J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali, cit., p. 185, richiama l'odierna definizione "aperta" del concetto di servizio pubblico, coincidente con la «produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali», così come contemplata dall'art. 112 del Testo Unico degli enti locali (D. lgs. n. 267/2000).

⁵⁹ Si pensi anche alla normativizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale realizzata con la modifica dell'art. 118, comma IV, della Costituzione.

⁶⁰ In riferimento a ciò D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, cit., p. 131 ritiene che il principio di sussidiarietà, consentendo in modo espresso la partecipazione dei privati alle modalità di attuazione delle attività di interesse generale, abbia offerto una ulteriore copertura costituzionale al processo di democratizzazione dell'azione amministrativa, indirizzando il bilanciamento dei poteri riconosciuti alle soggettività private e alla Pubblica Amministrazione per farne, in entrambi i casi, dei soggetti concorrenti all'attuazione dinamica dell'ordinamento (ma anche per vincolarli, nell'esercizio delle funzioni di diretta partecipazione al perseguimento dell'interesse collettivo, al rispetto dei livelli essenziali di godimento dei diritti e, quindi, all'attuazione dei valori fondamentali della democrazia pluralista. Parzialmente concorde rispetto a queste valutazioni anche N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e*

Nella legge n. 62/2000 allo Stato viene conservato un ruolo fondamentale, il cui esercizio consente ai pubblici poteri di non disinteressarsi delle vicende dell'istruzione e di conservare una centralità unificante, attraverso l'esplicazione di una attività di regolazione. Ovvero, «(...) dismessi i panni dello Stato gestore, il potere pubblico deve indossare la veste di regolatore, cioè di colui che, per conseguire le finalità di interesse pubblico collegate alla erogazione di servizi essenziali per la collettività, vigila sul rispetto da parte» dei soggetti privati «(...) di *standard* fissati dalla legge»⁶¹. In definitiva, secondo tale condivisibile orientamento, il servizio pubblico dell'istruzione ben può essere gestito sia dallo Stato che dai privati, i quali detengono un diritto (costituzionalmente tutelato) a vedersi riconosciuta la parità, a patto che si attengano ai fini stabiliti dalla legge.

Lo Stato determina, quindi, gli *standards* affinché l'istruzione, anche se gestita da un privato, possa qualificarsi come "servizio pubblico", individuandone modalità e finalità di gestione, nonché stabilendo meccanismi di controllo⁶². Il diritto

religiose. Un percorso costituzionale, Bologna, 2006, pp. 202-205, il quale, però, invita a riflettere sui rischi per la tutela dei diritti fondamentali derivanti da una incontrollata tendenza alla privatizzazione di prestazioni materialmente e formalmente pubbliche. Infatti, proprio nel caso delle formazioni sociali religiose non andrebbe dimenticato che si tratta di soggettività rette da sistemi normativi autoreferenziali e governate da una logica peculiare, e, in ragione di ciò, in grado di risultare rispettose dei diritti fondamentali solo nella misura in cui questi ultimi risultino compatibili con le proprie sovrastrutture ideologiche. Per ulteriori osservazioni critiche cfr. V. TOZZI, *Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà*, in G. CIMBALO e J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, cit., pp. 357 e ss.

⁶¹ Così M. CLARICH, Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi, in *Diritto pubblico*, 1988, pp. 181 e ss.

⁶² R. BOTTA, Le strutture per le attività sussidiarie gestite da confessioni religiose. Accreditamento, controlli, standard, in G. CIMBALO e J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, cit., pp. 238-239, evidenzia «(...) l'importanza e la insostituibilità del ruolo dello Stato al quale spetta il compito di rispondere all'obbligo costituzionale di assicurare l'istruzione (indipendentemente dall'esistenza di

del privato (anche spiritualmente orientato) alla parità scolastica non va sottoposto ad una discrezionalità della Pubblica Amministrazione, ma solo alle condizioni che lo Stato fissa, sia per il pubblico che per il privato, al fine di indirizzare una attività delicata come quella scolastica a fini sociali⁶³.

Questi orientamenti sono normativizzati nell'unico articolo di cui si compone la legge n. 62/2000, delineando un nuovo sistema in grado di connettere organicamente scuole statali e non statali. Infatti, nel comma I di questo articolo può leggersi che «(...) il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica individua come obiettivo primario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita». Quanto alla previsione dell'esercizio di un servizio pubblico da parte dei soggetti non statali, il comma III dell'articolo unico della legge in oggetto stabilisce che «(...) le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi (...)»⁶⁴.

iniziative riferibili ad altri enti o privati) e di garantire la qualità di servizio funzionale alla crescita della persona, stabilendo i requisiti di ammissibilità delle diverse "agenzie formative" al sistema di istruzione e valutando la rispondenza dei soggetti che richiedano di esservi ammessi. In un siffatto sistema di istruzione, che pone al proprio centro di interesse l'utente e la qualità del servizio, compito primario dello Stato è quello di definire gli standard qualitativi per la valutazione e il riconoscimento delle agenzie formative che devono essere giudicate per la loro attività concreta e non in riferimento alla natura pubblica o privata che ne abbia promosso l'istituzione, inidonea a giustificare la pregiudiziale attribuzione di un "indice di qualità"».

⁶³ R. BIN, La sussidiarietà "orizzontale": alla ricerca dei soggetti privati, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 9-10.

⁶⁴ Ciò varrebbe anche per le scuole musulmane paritarie, che dovrebbero prevedere, a diritto vigente, l'accesso e la frequenza a chiunque, condividendone il progetto educativo, ne facesse richiesta. In merito A. FERRARI, *Brevi note in tema di Islam, scuola privata e Costituzione*, in *Annali Univ. Molise*, 4, 2002, p.

Il generalizzato conferimento alle scuole paritarie non statali del ruolo di enti erogatori di un servizio pubblico, tuttavia, sembra suscitare qualche perplessità in relazione al rispetto di uno dei canoni fondamentali delle prestazioni pubbliche, che è dato dalla neutralità⁶⁵.

A questo proposito deve ricordarsi che, per espressa disposizione del comma III dell'articolo unico della legge n. 62/2000, pur essendo riconosciuta alle scuole paritarie «(...) piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico», tali istituzioni debbono predisporre un loro specifico progetto educativo nel quale enunciano gli obiettivi della loro attività di insegnamento e i metodi con i quali intendono perseguirne il raggiungimento. Verrebbe prevista, ovvero, la presentazione di una sorta di "Carta dei servizi", utile all'utente per conoscere la tipologia di prestazioni che può attendersi dallo specifico ente scolastico privato. In tal modo si consentirebbe una selezione in termini di accesso al servizio erogato, nel senso che (come è naturale che sia) i genitori che non si riconoscono nella specifica ispirazione culturale o religiosa di una data istituzione scolastica privata, orienteranno la loro scelta verso una diversa offerta d'istruzione. Contestualmente a ciò, non sembrerebbero esservi elementi per

30, il quale nota come il carattere dell'Islam, quale religione universalista e proselitista, ben consenta l'apertura degli istituti di istruzione islamici anche ai non musulmani.

⁶⁵ Se il coinvolgimento dei soggetti privati appare funzionale alla valorizzazione delle risorse sociali nell'esplicazione delle funzioni di interesse collettivo, è opportuno ricordare che spetta sempre ai pubblici poteri (oltre che alla legge stessa) stabilire quali soggetti privati svolgano attività di interesse generale, quali attività possano ritenersi tali e quali debbano essere le regole che l'attività posta in essere dai privati deve osservare affinché il loro ruolo risulti compatibile con gli obiettivi e con i principi rispetto ai quali l'azione pubblica deve essere informata (vale a dire, il principio di uguaglianza, il dovere di imparzialità, il dovere della salvaguardia della libertà degli utenti dei servizi, soprattutto ove, come nel caso dei servizi d'istruzione, si tratti di prestazioni direttamente incidenti sulla formazione della persona umana). In dottrina ulteriori riflessioni in A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1, pp. 80-84.

ritenere revocato per le scuole private ideologicamente orientate l'obbligo di garantire l'accesso a tutti senza alcuna discriminazione per motivi di razza, religione o salute⁶⁶.

Proprio di questa difficoltà il legislatore sembra essere stato consapevole, e per ovviare ad essa si è introdotta nella legge sulla parità una soluzione che, per certi aspetti, richiama un istituto utilizzato per una problematica simile: l'insegnamento della religione nella scuola pubblica. Pur evitando di far riferimento nel dettaglio alle complesse vicende dell'istruzione religiosa negli istituti statali⁶⁷, è opportuno ricordare che, al fine di conciliare il

⁶⁶ Per un interessante orientamento giurisprudenziale in merito cfr. App. Roma 23 Settembre 1991 in *Rivista giuridica della scuola*, 1994, pp. 197 e ss., con nota di commento di N. DANIELE, *Il diniego di iscrizione degli alunni negli istituti scolastici non statali riconosciuti*.

⁶⁷ La normativa pattizia relativa all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche (art. 9 legge n. 121 del 1985) è stata all'origine di un numero notevole di pronunce della magistratura ordinaria, amministrativa e della Corte costituzionale, evidenziando una problematicità della questione non percepita dai negoziatori e dal legislatore italiano. Quest'ultimo, in particolare, si è distinto per la sua latitanza, omettendo di intervenire al fine di introdurre nell'ordinamento scolastico le modifiche necessarie ad una più equilibrata attuazione della normativa neoconcordataria. Soprattutto, l'errore principale commesso sembra identificabile nell'aver dimenticato che, nella sua essenza più autentica, la religione non può essere ridotta alla stregua di un insegnamento. In proposito si veda soprattutto S. BERLINGÒ, voce *Istruzione religiosa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1993, pp. 3 e ss.; S. DOMIANELLO, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, pp. 251 e ss.; M. TIGANO, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, cit., pp. 23-37. Fortemente critiche le valutazioni di G. CIMBALO, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 1, pp. 157 e ss., secondo cui, dopo l'approvazione della legge n. 62/2000, istitutiva del sistema nazionale di istruzione, di cui fanno parte le scuole pubbliche e le scuole paritarie (e, quindi, anche le scuole confessionali), si sarebbe dovuto determinare un forte ridimensionamento dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale, dato che l'obiettivo della formazione religiosa dei discenti sarebbe attualmente perseguibile attraverso la frequenza della scuola di tendenza (così come avviene negli altri Paesi europei, a cui il legislatore italiano ha inteso ispirarsi per la definizione normativa delle istanze riformistiche). Invece, si è voluto riaffermare, con alcune proposte ministeriali (come quella avente ad oggetto *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*) il ruolo centrale della

rispetto dell'impegno concordatario alla presenza di un insegnamento curricolare di religione cattolica nelle scuole con la libertà dei discenti di non avvalersene, è stato introdotto il sistema della dichiarazione di scelta dei genitori e, a partire da una certa età, degli stessi alunni rispetto a tale specifica offerta formativa. La medesima volontà di conciliare, da un lato, la libertà della scuola privata di tendenza e, dall'altro, la libertà di scelta dei genitori e dei discenti – un conflitto acuito dalla previsione dell'erogazione, da parte delle scuole private, di un servizio pubblico con il rispetto dei caratteri dell'universalità ad esso proprio – ha indotto il legislatore a prevedere che «(...) non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa».

Sembra, quindi, che attraverso un simile accorgimento, ovvero l'obbligatoria facoltatività delle attività extra-curricolari di tendenza, la legge sulla parità abbia voluto salvaguardare il carattere pubblico del servizio scolastico erogato dalla scuola paritaria non statale. Il legislatore, infatti, pur riconoscendo che gli elementi di differenziazione del progetto educativo delle scuole private si concentrano nelle attività extra-curricolari, ha impegnato, in ogni caso, le scuole private, nelle attività curricolari, a non differenziarsi dai programmi generali fissati per tutti gli istituti d'istruzione dallo Stato. Ne consegue che anche le scuole paritarie non statali debbano osservare le regole dettate per il servizio pubblico in genere, con l'applicazione dei principi di

religione cattolica nella scuola pubblica in relazione all'offerta formativa e all'individuazione dei valori di riferimento del progetto culturale prescelto dai singoli istituti scolastici. Soprattutto, poi, con la "ruolizzazione" degli insegnanti di religione (legge 18 Luglio 2003 n. 186) si è data nuova forza ai sostenitori della piena dignità dell'insegnamento della religione nella scuola, preparando il terreno, presumibilmente, alla riapertura del confronto sulla natura curricolare ed alternativa dell'insegnamento. Ne consegue, concordando con l'Autore, che, con l'assunzione in ruolo dell'insegnante di religione, potrebbe essere molto complesso preservare l'anomalia dell'insegnamento della religione rispetto alle altre discipline educative presenti nella scuola, soprattutto tenendo conto del fatto che la scuola dell'autonomia ben consente ad ogni istituto di produrre e seguire il suo progetto di offerta formativa.

eguaglianza, imparzialità, efficienza ed efficacia (il cui invero dovrebbe concretarsi obbligatoriamente per l'insegnamento delle discipline obbligatorie). In altre parole, nelle previsioni della legge n. 62/2000, ci si attende che anche le scuole private, sia nella fase iniziale di scelta del servizio offerto che nella fase di erogazione del medesimo, possano offrire, pur tenendo conto della loro specificità culturale, le medesime caratteristiche proprie del servizio scolastico gestito direttamente dallo Stato. Ciò, almeno teoricamente, in linea con la previsione dell'articolo 34, comma I, della Costituzione («La scuola è aperta a tutti»), valida anche per le scuole private.

Non può, tuttavia, nascondersi il dato di fatto per cui, con grande difficoltà, i soggetti privati (soprattutto se religiosamente qualificati) potrebbero, ad un tempo, conservare inalterata la propria fisionomia esterna e rispettare il principio di neutralità⁶⁸, evitando di connotare idealmente l'erogazione dei servizi d'istruzione solo limitatamente alle materie curriculari. L'impegno del legislatore in questa direzione, testimoniato dalla previsione contenuta nel comma III dell'articolo unico della legge n. 62/2000, è lodevole, ma sembra evidenziare le difficoltà di un inserimento per certi versi un po' forzoso delle istituzioni scolastiche private nell'erogazione di un servizio, a tutti gli effetti, pubblico⁶⁹.

⁶⁸ Infatti, «(...) un servizio fornito da un gruppo ideologicamente caratterizzato (quale può, chiaramente, essere un gruppo, religioso o politico) potrebbe non soddisfare le esigenze dei destinatari, i quali potrebbero avvertire una discriminazione nella obbligatoria accettazione di una prestazione connotata idealmente e, soprattutto, in modo difforme dai personali convincimenti di natura ideologica, culturale, politica e religiosa. Da ciò deriva la validità del principio, da non considerarsi come valore assoluto, ma come mero criterio di indirizzo nell'adozione delle scelte concrete, della garanzia di neutralità delle prestazioni erogate dalla Pubblica Amministrazione». Così M. PARISI, *Soggetti no profit e compiti di interesse collettivo: brevi riflessioni sul «nuovo» ruolo degli enti religiosi*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2004, 3-4, p. 883.

⁶⁹ Un aperto dissenso rispetto alle previsioni della legge n. 62 del 2000 è espresso da C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, cit., p. 154, il quale ritiene il provvedimento legislativo sulla parità scolastica incostituzionale in quanto

In ogni caso, il quadro normativo, fin qui delineato, nonostante alcune perplessità nel merito delle scelte effettuate dal legislatore, presenta il merito di consentire l'inserimento delle scuole islamiche nel sistema educativo nazionale, alla luce degli evidenziati obiettivi di promozione ed organizzazione del confronto fra progetti educativi diversi. Infatti, la legislazione attualmente vigente, mirando alla formazione dei consociati nella prospettiva di una comune società pluralistica (e vincolando le strategie educative offerte da tutte le scuole, facenti parte del rinnovato sistema pubblico d'istruzione, al rispetto dei principi costituzionali e dei valori ricompresi nella tavola dei diritti e dei doveri caratterizzanti la cittadinanza democratica⁷⁰) dovrebbe consentire agli istituti d'istruzione ideologicamente orientati di conciliare la loro natura di "scuole di parte" con l'adesione al sistema pubblico⁷¹.

conferisce il compito di erogare un servizio pubblico (ovvero l'istruzione) a delle strutture come le scuole paritarie in cui non è garantita la libertà di insegnamento (e che sono, in ragione di ciò, prive di un requisito costituzionalmente indispensabile). Per chiarire meglio, l'Autore sottolinea come l'incostituzionalità della legge sia imputabile non al mero conferimento di compiti di istruzione pubblica ai privati, ma perché si consente la cooptazione di privati non idonei al perseguimento del fine di rilevanza pubblica dell'istruzione.

⁷⁰ L'obiettivo da perseguire consisterebbe nella costruzione di una «(...) casa regolata da un diritto comune capace di assicurare la libertà religiosa e le libertà confessionali nei confronti con i neo-fondamentalismi, con garanzie individuali, piuttosto che accordi per le comunità, che finiscono con l'impedire allo Stato italiano e forse anche all'ordinamento comunitario di legiferare autonomamente». Per cui, la soluzione più idonea per il contemporaneo Stato pluralista sarebbe rappresentata dall'adozione di «(...) diritto comune sensibile al fenomeno religioso» (come si sta tentando di realizzare in ambito scolastico ed educativo in genere). In proposito G.B. VARNIER, *Ordinamenti confessionali e società italiana contemporanea: il quadro normativo e le prospettive di riforma*, in V. FREZZA (a cura di), *Gli ordinamenti delle confessioni religiose a confronto: la famiglia*, cit., p. 68.

⁷¹ In questo senso, non può non notarsi come la legislazione sull'autonomia scolastica e, in successione di tempo, quella sulla scuola paritaria, seguendo una tendenza ormai consolidata nella contemporanea attività legislativa, abbiano determinato l'inserimento di tratti privatistici nel pubblico e di elementi pubblicistici nel privato. Ovvero, mentre il sistema pubblico si è mostrato sensibile alle esigenze della realtà sociale circostante, anche il sistema privato è

Grazie anche al nuovo sistema delle autonomie, così, tutte le scuole confessionali (ivi comprese quelle musulmane), non configurandosi più come un segmento separato del sistema educativo in contrapposizione alla scuola statale, potrebbero realmente assumere il ruolo di istituzioni educative assicuranti una reale libertà di scelta fra opzioni formative diverse e concorrenti, in modo originale, al raggiungimento degli obiettivi e degli *standards* fissati dai pubblici poteri.

sembrato abbandonare la sua naturale separatezza e si è aperto alla recezione di principi e regole (i c.d. *standards* statali) che in passato impegnavano solo i pubblici poteri. Inoltre, la vera e propria ristrutturazione del sistema d'istruzione, realizzata dalle leggi di riforma, ben lungi dal deresponsabilizzare il pubblico a fronte del privato, è apparsa bensì in grado di conferire alle scuole dell'autonomia e alle scuole paritarie gli strumenti finanziari e normativi atti a soddisfare, nel contempo, le specifiche richieste di identità e a favorire i momenti di interculturalità. Per riscontri dottrinali cfr. A. MATTIONI, *Brevi note alle ultime leggi di riforma della scuola*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, 2, pp. 433 e ss.; A. POGGI, *Verso il superamento della distinzione pubblico-privato nell'offerta formativa*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, pp. 380 e ss.; M. RENNA, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale d'istruzione*, in D. SORACE (a cura di), *Il servizio pubblico tra attività economiche e non economiche*, Firenze, 2001, pp. 211 e ss.