



*«Per avere una scuola privata buona, bisogna che quella dello Stato sia ottima»*

*Piero Calamandrei*

"Professione docente" esce con un numero monotematico, tutto dedicato alla Scuola pubblica.

Dal 1997 in poi, la società politica-istituzionale italiana è stata sottoposta ad un "fuoco di fila" di cambiamenti, che, con rapidità inusitata, ne hanno mutato principi radicati e strutture consolidate. Dalla Legge 59 del 1997 sull'Autonomia è iniziato un percorso coerente con un certo progetto politico (non a caso medesima era la maggioranza parlamentare) che si è concluso con la Riforma del Titolo V della Costituzione, votata alla scadenza del mandato parlamentare nel 2001, confermata da un referendum popolare ed entrata in vigore con la Legge 3 costituzionale il 18 Ottobre 2001 (per informazioni su questa Riforma, si consulti la rubrica Scuola e Federalismo, sul sito [www.gildains.it](http://www.gildains.it)). Per la prima volta, dal 1948, si è intervenuti nella Costituzione, con significative e radicali modifiche relative alla seconda parte.

Si può dire che la Scuola sia stata al centro di tutto questo processo: autonomia delle scuole, dirigenza ai capi d'Istituto, inserimento delle scuole private nel sistema di istruzione pubblico. E' un dato certo che i cambiamenti rapidi e radicali non si traducono immediatamente in criteri conseguenti di analisi. Spesso il cittadino è disinformato, o comunque impiega più tempo a rendersi conto di come certe novità trasformino idee che si sono da tempo consolidate nella mente.

Ma la disinformazione è la zona "grigia" in cui si alimentano demagogia e populismo, in cui gli slogan rassicuranti sembrano suggerire che tutto sia rimasto come prima. Allora è necessario cercare di sapere e di capire, come cittadini e come insegnanti.

Per questo, affrontiamo qui il concetto di "Scuola pubblica". Perché la scuola è il nostro luogo di azione, perché è necessario conoscere le novità, perché è necessario sapere. E, nell'esercizio della nostra funzione, riteniamo pertanto nostro compito supplementare la quotidiana vigilanza, affinché la pratica della cittadinanza avvenga primariamente nel conseguimento della coerenza comportamentale e nel rispetto della verità.

# SCUOLA PUBBLICA

Ci sono dei termini e dei principi che hanno segnato in maniera positiva il cammino della civiltà. Sono principi che, avendo dato corpo ad idee innovative, hanno modificato la vita delle persone e della società, rivoluzionato la visione delle cose e del mondo, svolto una fulgida funzione. Possiamo affermare che si tratta di pensieri ed idee che hanno riempito di senso la vita degli uomini, hanno fornito uno scopo all'idea del futuro, hanno procurato delle ragioni per prendere posizione, battersi, e non demordere.

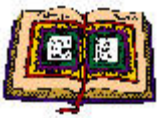
Idee tanto forti che, col passare degli anni, sembrano restare immutate, in una dimensione di assoluto che non conosce la relatività, in un ambito fuori dal tempo e dallo spazio. Una di queste idee è quella che si richiama alla scuola pubblica: nel binomio sono inseriti un auspicio, un imperativo, un obbligo.

Ma qual è stato il cammino di questa idea? Quando e da dove è partita? Dove è approdata? Proviamo a ripercorrere insieme questo viaggio di civiltà, senza la pretesa di essere esaustivi, ma con l'impegno di capire se l'assoluto che, dentro di noi, ancora oggi, accompagna l'idea sia rimasto tale, o se fuori, il mondo, non sia intervenuto, con le sue azioni e le sue leggi, a renderlo relativo. Forse a mutarlo, radicalmente.

---

## Pubblico vs Privato

Cominciamo dall'aggettivo che dà significato al binomio. Che cosa significa "pubblico"?



L'aggettivo "pubblico" è in antitesi con "privato". La distinzione è stata introdotta nella storia del pensiero politico e sociale dell'Occidente, già nel *Corpus iuris*.

«Quali che siano l'origine della distinzione e il momento della sua nascita, la dicotomia classica fra privato e pubblico riflette la situazione di un gruppo sociale in cui è ormai avvenuta la differenziazione fra ciò che appartiene al gruppo in quanto tale, alla collettività, e ciò che appartiene ai singoli membri, o più in generale fra la società globale ed eventuali gruppi minori (come la famiglia).



Nonostante il secolare dibattito, provocato dalla varietà di criteri in base ai quali è stata giustificata la divisione delle due sfere, il criterio fondamentale resta quello dei diversi soggetti cui si può riferire la nozione generale di *utilitas*.

Non si dimentichi la celebre definizione ciceroniana di *res publica*, secondo cui essa è una "cosa del popolo", quando per "popolo" s'intenda non una qualsiasi aggregazione di uomini ma una società tenuta insieme, oltre che da un vincolo giuridico, dalla "*utilitatis comunione*"» [*De re publica*, I, 41, 48] (N. Bobbio,

*Stato, Governo, Società*, Einaudi, 1995, pag. 5).

---

## Scuola Pubblica

*L'istruzione, che aveva avuto un determinante impulso dalle vicende della Riforma e della Controriforma, fu un quasi monopolio dell'autorità ecclesiastica, fino...*



Se diamo uno sguardo all'Europa, nei primi decenni dell'Ottocento, vediamo un forte impegno della borghesia continentale nel migliorare in ogni modo le condizioni dell'istruzione, anche con coerenti provvedimenti legislativi.

In Germania, Francia, Inghilterra l'istruzione si afferma in forma diffusa ed obbligatoria. Agli Stati tedeschi, e tra questi la Prussia, spetta il primato delle realizzazioni pratiche nell'istruzione elementare, tecnica, secondaria ed universitaria. Istruzione in forma centralizzata qui ed in Francia, e decentrata in

Inghilterra.

In tutti i Paesi, a partire dai secoli XVIII e XIX, l'ingerenza statale ha portato alla sostituzione dell'autorità ecclesiastica, che in questo settore aveva svolto un ruolo di quasi-monopolio.

Negli Stati del Nord, la situazione era ancora più avanzata, perché l'istruzione primaria obbligatoria era stata conquistata un secolo prima. Nel 1734 in Svezia, ma in Danimarca, già a partire dal 1647, si puniva l'inadempienza scolastica; mentre l'Olanda poteva sentirsi fiera di avere introdotto la laicità, nei propri ordinamenti scolastici, fin dal 1806.



[da A. Semeraro, *Il Sistema scolastico italiano*, in A.A.V.V., *Scuola pubblica. Scuola Privata. Parità e Costituzione*, La Nuova Italia e S. Ventura, *La politica scolastica*, Il Mulino].



## Scuola pubblica in Italia

*Da quando data, in Italia, l'istituzione di un sistema di istruzione pubblica.*

Le origini del nostro sistema scolastico risalgono alla legge Casati del 1859, del Regno di Sardegna, estesa progressivamente, dopo l'Unità, a tutto il territorio italiano. Questa legge affidò ai comuni l'istruzione primaria, affermò la laicità dell'istruzione, conservando tuttavia alla religione un valore insostituibile sul piano culturale e non prevede

alcuna disposizione per agevolare concretamente la frequenza scolastica.

Con le successive leggi Coppino del 1877, Orlando del 1904, Daneo-Credaro del 1911, i governi liberali cercarono di estendere e rafforzare nella penisola la scolarizzazione delle giovani generazioni, per rendere ovunque effettiva la frequenza almeno dei primi anni del livello di istruzione elementare.

La prima introdusse l'obbligo per i genitori di mandare i figli al corso elementare inferiore; la seconda estese l'obbligo dai nove ai dieci anni; la terza sottrasse la scuola elementare ai Comuni, che diventò così parte dell'amministrazione statale.



Ma un intervento generale di riforma, dopo quello del 1859, sarebbe stato realizzato solo agli inizi del regime autoritario, con la riforma del 1923 di Giovanni Gentile, alla quale seguì, nel 1940, quella più limitata, ma comunque importante, di Bruno Bottai.

[da A. Semeraro, *Il Sistema scolastico italiano*, in A.A.V.V., *Scuola pubblica. Scuola Privata. Parità e Costituzione*, La Nuova Italia e S. Ventura, *La politica scolastica*, Il Mulino]



## La Scuola della Costituzione Italiana invariata

*La fisionomia della Scuola pubblica, voluta dall'Assemblea costituente, accolta in Costituzione, a tutt'oggi ancora invariata in quei punti.*

La Scuola pubblica obbligatoria stabilita dalla Costituzione è essenzialmente "statale", anche se, a rigore, sono considerate pubbliche le poche scuole (comunali e regionali) che verranno istituite.

Quindi, **pubblico** è coinciso con **statale**, nelle norme e nell'immaginario collettivo per molti anni, mentre la scuola privata, pur avendo il diritto di esistere, non poteva svolgere una "funzione pubblica" (cfr. emendamento Bruni respinto) ma...

### Titolo II- Rapporti etico-sociali

**Art. 33.** *L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.*

*La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.*

*Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.*

*La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.*



Così recita l'articolo della Costituzione della Repubblica italiana entrata in vigore il 1 Gennaio 1948. Questo risultato arrivò alla fine di un dibattito vivace ed appassionato, che tuttavia non travalicò mai i limiti del civile confronto.

Durante i lavori dell'Assemblea costituente, nel biennio 1946-47, si fronteggiarono, rispetto alla Scuola e all'educazione, due concezioni: quella laica, che vede nell'azione statale la garanzia della laicità della scuola, da intendersi come luogo all'interno del quale le diversità si incontrano senza che l'una venga imposta alle altre, e della libertà di insegnamento dei docenti; quella cattolica che attribuisce un ruolo sussidiario all'intervento dello Stato, sussidiario rispetto alle famiglie, le quali hanno il dovere e diritto «primario ed irrinunciabile» di educare i figli scegliendo per essi le scuole in piena libertà, secondo la loro coscienza.

Il confronto tra le due parti - democristiani da una parte, guidati nel dibattito da Moro e Dossetti; comunisti dall'altra, condotti da Marchesi e dallo stesso Togliatti - fu condizionato da questo irriducibile contrasto storico-ideologico: primato delle libertà delle famiglie da una parte; ancoraggio allo Stato delle garanzie del pluralismo educativo dall'altra.

Se da una parte Marchesi riteneva che lo Stato avrebbe dovuto «accogliere tutti gli indirizzi scientifici e morali», Moro richiedeva una effettiva libertà, che doveva manifestarsi in forma «concreta», nella direzione di una «parità di trattamento» per le scuole private.



Il dibattito fu profondamente condizionato dal problema dell'insegnamento della religione cattolica. La discussione sui rapporti tra Stato e Chiesa tenne a lungo impegnate sia la sottocommissione che la commissione plenaria. I cattolici rimanevano intransigentemente fermi sul principio della inclusione dei patti stipulati tra Pio XI e Mussolini nella Costituzione, mentre il fronte laico intendeva rinviare i contenuti ad una

regolamentazione parlamentare.

Come è noto, al momento del voto, i comunisti mutarono il loro atteggiamento e i Patti lateranensi entrarono in Costituzione.

Quel voto modificò tutto il dibattito sugli articoli 33 e 34 della Costituzione, che vide Codignola affermare che se allo Stato si riconosceva di non avere una propria verità da imporre alla scuola, altrettanto doveva valere per qualsiasi altro ente. Una scuola laica - egli affermò - sarebbe stata al di sopra delle parti; si sarebbe potuto dire la stessa cosa di una scuola privata?

Al voto finale, fu respinto l'emendamento Bruni, che così recitava: «Le scuole di qualsiasi tipo compiono un servizio pubblico».

La Costituzione, operando la scelta di un sistema misto pubblico-privato e riconoscendo quest'ultimo come un diritto per i soggetti che intendessero promuoverlo, **non intese accogliere la richiesta di un riconoscimento della funzione pubblica per la scuola dei privati, come pure era stato esplicitamente richiesto.**



## La scuola dell'autonomia

... ma il problema e l'obiettivo dei cattolici di un riconoscimento della funzione pubblica della scuola privata (e quindi di un necessario finanziamento) non si sopirono dopo il varo della Costituzione.

Nei decenni successivi, vi furono tentativi di legislazione e istituzione di Commissioni che non approdarono mai a nulla. Alla scuola privata non furono ufficialmente riconosciuti finanziamenti. Tuttavia, proprio questa mancanza di soluzioni parlamentari degenerò in una pratica consociativa di aiuti sotto banco alla scuola privata, di cui si fecero protagonisti i governi centristi.

Con l'affermazione elettorale del PCI nel 1976 e il suo successivo ingresso nel 1977 in una maggioranza governativa, si avviò una legislazione tendente a decentrare alle Regioni a statuto ordinario tutta una serie di funzioni riguardanti l'organizzazione scolastica. Soprattutto nelle "regioni rosse" non poche scuole materne furono affidate al personale religioso. La politica aperturista degli assessori poteva contare su ardite interpretazioni che venivano ora accettate dalla sinistra sulla prima parte della Costituzione, per rimuovere l'ostacolo del III comma dell'art.33 («senza oneri per lo Stato»).

Gli anni successivi videro una ricchezza di discussioni sul futuro dei sistemi scolastici. Si fece strada, piano piano, l'idea dello SFI (sistema formativo integrato) e, dopo altri tentativi di riforma, e dopo l'intervento del Pontefice K. Wojtyła, che in un incontro con il presidente del Consiglio Craxi sollecitò la «parità scolastica tra scuole statali e private che assolvono a un servizio pubblico», si approdò agli anni Novanta, quando si istituì la Conferenza permanente delle Autonomie (CPA) - cartello trasversale di organizzazioni cattoliche - che avrebbe brandito l'autonomia quale principio regolatore strategico della scuola pubblica, statale e non statale.

L'autonomia non fu varata dal Governo Berlusconi per mancanza di tempo; passò quindi al governo di centro sinistra, che la condusse in porto, con il ministro Bassanini, grazie alla Legge 59 del 15 Marzo 1997.

[Cfr. A. Semeraro, *Pubblico e Privato nella storia scolastica del Novecento*, in AAVV, *Scuola pubblica, Scuola Privata. Parità e Costituzione*, La Nuova Italia.]

La scuola dell'autonomia, divenuta operativa a partire dal 1° settembre 2000, fu avviata con la legge 59 del 15 marzo 1997 con una duplice finalità:

1. riorganizzare la pubblica amministrazione – e quindi anche la scuola – in senso decentrato o meglio, diremmo ora, federalistico;
2. attuare la scomposizione del sistema d'istruzione, permettendo così "la riorganizzazione dell'intero sistema formativo".

Il comma 1 dell'art. 21 della legge riferito alla scuola, recita:

**«L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche...».**

La legge Bassanini fu dunque, per un verso, la prima espressione giuridica rilevante di quel lavoro sotterraneo che avrebbe condotto alle recenti riforme costituzionali e quindi al passaggio dallo stato rappresentativo allo stato delle autonomie, ovvero stato partecipativo; per altro verso, essa fu il ponte e lo strumento del passaggio da un sistema d'istruzione pubblico-statale ad una sistema d'istruzione pubblico-statale e non-statale.

Essa fu tappa intermedia, dunque, ma tappa intermedia di enorme rilevanza.

E questo soprattutto in quanto attivò, prima ancora della "legittimazione" del privato, che sarebbe avvenuta con la legge 62 del 10 marzo 2000, la privatizzazione del pubblico.

Questa privatizzazione avvenne grazie ad uno strumento inedito nella storia della scuola italiana dal 1859 in poi, il POF, acronimo di Piano dell'Offerta Formativa, e ad un semplicissimo traslato, la cui rilevanza sfuggì forse, allora, all'attenzione generale.



A partire dalla riforma Bassanini, i destinatari dell'istruzione pubblica non furono più i cittadini dello Stato italiano, ma gli utenti diretti dell'istruzione stessa: studenti e di conseguenza genitori.

Il comma 2 dell'art. 1, capo 1 del D.p.r. 275 8 marzo 1999 è inequivocabile laddove precisa che gli interventi di educazione, formazione e istruzione devono esser «adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo». E oltre, nel comma 3 dell'art. 3, capo 2 si legge: «Il Piano dell'offerta formativa è elaborato dal collegio dei docenti...

tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti».<sup>1</sup>



La legge Bassanini attuò il primo passaggio dalla scuola intesa come istituzione politica, alla scuola di mercato rivolta al consumatore o, in altre parole, il passaggio dalla concezione della scuola come cosa pubblica, alla concezione della scuola come cosa privata, cioè di coloro che ne usufruiscono.

<sup>1</sup> Secondo Giovanni Cimbalò questo articolo sarebbe costituzionalmente illegittimo perché prevede la definizione di un'offerta formativa adeguata alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche dei soggetti coinvolti (G. Cimbalò, *Le Regioni alla scoperta di un'identità inesistente*, Giappichelli, nota 3 di pag. 39).

Similmente Marzuoli: «Vi sono anche ulteriori considerazioni. Le scuole danno un bene immateriale (l'apprendimento, la cultura) e un bene materiale (il titolo). Il titolo attribuisce delle utilità immediate, non so se più o meno nobili (della cultura in sé), ma particolarmente desiderate, come è normale che sia, Nei confronti del titolo gli studenti e i genitori sono in posizione di controinteressati e gli studenti, per di più, di controllati, visto che il rilascio del titolo presuppone un accertamento dei gradi di apprendimento.

Conclusione: accanto al pluralismo e alla partecipazione emerge un insieme di commistioni fra controllato e controllore e di conflitto di interessi, che dovrebbero essere eliminate o contenute.» [...] (Genitori e studenti) «sono portatori di tendenze ideologiche limitate ai componenti delle rispettive corporazioni.» (Carlo Marzuoli, *Istruzione e Stato sussidiario*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2002).

Sul tema dell'istruzione come ineludibile bene pubblico, si veda anche David F. Labaree, *Nessuna possibilità di uscita: l'istruzione come ineludibile bene pubblico*, sul sito <http://www.gildacentrostudi.it/>.

E, dalla privatizzazione della scuola pubblica al riconoscimento della funzione pubblica della scuola privata, il passo poi fu molto breve.

## Il Nuovo Sistema Nazionale di Istruzione

**Nel 2000 si conclude il cammino: scuole statali e scuole private saranno entrambe "pubbliche".**

**Da questo momento, occorre prestare attenzione alle parole.**

**"Pubblico" non designa più ciò che si era sempre pensato, ciò che la Costituzione aveva stabilito. "Difendere la Scuola pubblica" significa né più né meno difendere anche quella privata.**

Il cammino della ricerca di una equiparazione tra scuole pubbliche e scuole private, risolto dalla Costituzione secondo modalità precise ed esplicite, ha trovato una sua conclusione con il varo della Legge 62, nel 2000 con il Governo D'Alema.

**Art 1. Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'art.33, 2 comma della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali.**

*La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e le conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita.*

**Art. 3. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico... Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi. Il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso.**



L'emendamento Bruni, respinto dall'Assemblea Costituente, scorrendo come un fiume carsico nella maglie della società civile e negli interstizi degli accordi politici, dei cedimenti, dei rimescolamenti, dei mutamenti di rotta, riemerge qui, riprendendosi la sua indubbia rivincita.

**Da questo momento, la connotazione di "pubblico" non è più riservata solo alle scuole dello Stato, ma anche a quelle private di tendenza ideologica.**

**Da questo momento, parlare di difesa di "scuola pubblica" significa anche, *obtorto collo*, ma secondo le leggi dello Stato italiano, impegnarsi per la difesa delle scuole private.**

Alla legittima domanda se tutto questo sia in linea con la Costituzione, facciamo rispondere agli autorevoli esperti di Diritto.

\*\*\*\*\*

**Professor Carlo Marzuoli, docente di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza di Firenze:**

«L'istruzione pubblica si caratterizza unicamente perché deve essere un'istruzione "neutra" dal punto di vista ideologico, religioso ecc...

Deve essere infatti l'istruzione di tutti per tutti. Fino ad oggi, per quanto sappia (ma sono pronto a fare mie ricette migliori), il solo strumento (dal punto di vista giuridico) capace di garantire questo risultato è la libertà di insegnamento. L'istruzione pubblica non è altra entità rispetto alla libertà di insegnamento: è la libertà di insegnamento. L'immedesimazione è totale. Di conseguenza, ad esempio, vi sono gravi sospetti (per me in realtà certezze) di illegittimità costituzionale della legge 62/2000 proprio perché lo statuto giuridico della libertà di insegnamento nelle scuole private, anche se paritarie, è nettamente meno garantista di quello vigente nelle scuole pubbliche (fino ad oggi) statali.»

[C. Marzuoli, *Insegnamento e Libertà*, Intervista, "[Professione docente](#)", Gennaio 2003].

«[...] La legge sulla parità n. 62 del 2000 appare incostituzionale perché attribuisce il compito di erogare istruzione pubblica (lo dice espressamente: le scuole paritarie, «svolgendo un servizio pubblico», ecc., ecc.: art. 1, co. 3) ad una struttura che non garantisce la libertà di insegnamento e che dunque è priva di un requisito costituzionalmente indispensabile. Di conseguenza, illegittimo è anche il previsto finanziamento.»

[C. Marzuoli, *Istruzione e Stato Sussidiario*, in "Diritto pubblico", n. 1 2002]

### **Professor Giovanni Cimbalo, docente di Diritto Ecclesiastico, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.**

«La L. 62/00 all'art. 1 punto 1 istituisce il sistema nazionale di istruzione che è forse peggiore del contestato sistema integrato pubblico-privato<sup>1</sup>, dove per lo meno si presuppone la presenza di istituzioni diverse e le scuole private non diventano "pubbliche". Far entrare nell'offerta scolastica pubblica le scuole private come erogatrici di un servizio pubblico oggettivo comporta di fatto che non esistono differenze fra i due tipi di scuola.

Ciò vuol dire stravolgere il disegno tracciato dal Costituente non solo rispetto alla scuola, ma all'intero sistema di garanzie che presiede alla libera formazione delle coscienze. Tale sistema infatti viola diritti costituzionalmente garantiti, come quello della libertà di propaganda e di proselitismo, sanciti dall'art. 19 Cost; viola il Concordato con la Chiesa Cattolica e alcune intese con confessioni diverse da quella cattolica, come l'art. 9 di quella con i Valdesi. La previsione di un sistema nazionale d'istruzione viola anche l'art. 33 comma 2 della Cost. il quale precisa che è compito della sola Repubblica dettare norme generali sull'istruzione ed istituire scuole per tutti gli ordini e gradi, proprio per assicurare nella scuola ad ogni individuo libertà, laicità, pluralismo e tolleranza che non è detto vengano garantiti da scuole private gestite con propri criteri<sup>2</sup>.

Inoltre se è vero che una scuola paritaria è una scuola non statale, ma che, al pari di quella pubblica, fa parte del sistema scolastico nazionale, in quanto ad essa equiparata, non si riesce a spiegare il motivo per cui il rispetto delle norme costituzionali relative alla libertà di insegnamento e alla libertà degli alunni debba aversi solo nella scuola pubblica e non anche in quella privata. Invece in quest'ultimo caso l'interesse della scuola vince sui diritti del singolo, diritti che a tutti dovrebbero essere riconosciuti, così come sancito dal comma 1 dell'art. 33 Cost., laddove dispone "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento".<sup>3</sup>»

[G. Cimbalo, *Le regioni alla ricerca di un'identità inesistente*, Giappichelli, pag. 34-39]

---

<sup>1</sup> Istituito in Emilia Romagna con L. n. 52 del 1995

<sup>2</sup> Tale sistema è stato preparato mediante l'assimilazione della scuola pubblica a quella privata, attraverso l'autonomia didattica prevista dalla L. 59/97.

<sup>3</sup> Pare costituzionalmente illegittimo l'art. 3 del DPR. 275/99 che prevede l'autonomia funzionale delle scuole come la definizione di un'offerta formativa adeguata alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti.

## La Riforma del titolo V della Costituzione

Ed infine, a conclusione di tutto un processo, la Riforma del titolo V della Costituzione, Legge 3 Costituzionale 2001.



La riforma del titolo V della Costituzione è arrivata a coronamento di tutto un processo di riforme (alcune delle quali sono stati presentate nelle pagine precedenti), coerenti con un progetto del governo di centro-sinistra. Quella legge (cfr. la rubrica "Scuola e Federalismo" sul sito [www.gildains.it](http://www.gildains.it)) ha introdotto modifiche radicali nell'istruzione.

Alle Regioni ha attribuito potestà legislativa esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", la materia "istruzione" è stata assegnata a legislazione concorrente di Stato e Regioni.

Ciò significa che le Regioni potranno legiferare: 1) dove hanno potestà esclusiva, senza alcun vincolo che non sia quello della Costituzione o degli accordi internazionali; 2) dove hanno legislazione concorrente, emanando i regolamenti, dopo che lo Stato ha definito le cornici generali.

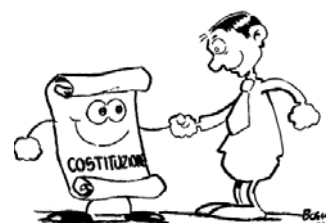
Con questa legge, l'istruzione professionale, da sempre di competenza statale, è affidata alla legislazione esclusiva delle Regioni, le quali potranno legiferare senza alcun vincolo, che non sia quello costituzionale.

Allo Stato resta «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma n).

Tra i tanti punti complessi della Legge 3 costituzionale - punti che determineranno prossimamente trasformazioni di situazioni consolidate - soffermiamoci su due: a) il concetto di Repubblica; b) il principio di sussidiarietà.

a) La nuova legge costituzionale afferma (art. 114 ): «La Repubblica è **costituita** dai comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni, dallo Stato». Questo principio sostituisce il precedente secondo il quale la Repubblica **si divideva** in comuni, Province, città metropolitane. Ma la prima parte della Costituzione è rimasta invariata, laddove si afferma che «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione». Allora **chi è l' effettivo soggetto del termine Repubblica? Le "norme generali sull' istruzione" potranno essere dettate non solo dallo Stato, ma anche da Regioni, Province e città metropolitane? Il fatto certo è che lo Stato non è che una parte della Repubblica, la cui unità ha bisogno, a pari titolo, degli altri soggetti.**

RIFORME  
COSTITUZIONALI



b) Art. 118, comma 4: «Stato, Regioni, Città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Che significa tutto questo? Ascoltiamo le parole del professor Carlo Marzuoli, docente di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell' Università di Firenze.

«L'interesse generale è un interesse che *oggettivamente* corrisponde all'interesse di numerose persone; [...] l'interesse pubblico è un'altra cosa rispetto all'interesse sopra definito come "generale". L'interesse "pubblico" non è, oggettivamente, sostanzialmente, realmente, l'interesse generale, cioè l'interesse di tutti (o di molti); sotto il profilo sostanziale esso, fatalmente, è solo l'interesse di alcuni contro l'interesse di altri, come dimostra la regola della maggioranza (degli ambientalisti contro i commercianti, o viceversa, ecc.). Esso è pubblico in altro significato: è pubblico perché è stato scelto, nel rispetto della Costituzione, da istituzioni legittimate secondo le regole democratiche. L'interesse pubblico è "generale", cioè di tutti, solo in questo senso: perché tutti, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica e attraverso l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti, hanno avuto la possibilità di partecipare alla scelta. [...]

Ebbene, nel nostro ordinamento (in ogni ordinamento, in verità), vige il principio per cui l'interesse "pubblico" (come qui definito), quando è individuato dalle istituzioni legittimate con l'osservanza della Costituzione e del diritto, prevale su qualsiasi altro interesse, "generale" o "non generale" che sia .

Da quanto detto si ricava pertanto che i poteri pubblici hanno sì l'obbligo di favorire l'iniziativa dei privati, ma se e finché essa è compatibile con le scelte di **interesse pubblico già fatte in sede costituzionale** o che ai pubblici poteri, e solo a loro, competono. Dunque, dall'art. 118, c. 4, non deriva alcun pregiudizio per il ruolo dei poteri pubblici: esso non trasferisce affatto il compito di individuare e di perseguire gli interessi pubblici dai pubblici poteri ai privati. [...]

La scuola è un buon esempio. Secondo la Costituzione il servizio pubblico dell'istruzione deve avere certe caratteristiche, come la libertà (non della, ma) nella scuola e la libertà di insegnamento. Questi sono i connotati fondamentali dell'interesse pubblico in materia di istruzione, quale precisato e prescritto direttamente in sede costituzionale e dunque esso prevale su qualsiasi diverso interesse (generale o non generale). Il principio di sussidiarietà non comporta alcuna alterazione; i privati potranno essere ammessi (in ipotesi) solo se garantiscono il rispetto dei valori enunciati. Rischi reali, per il servizio pubblico dell'istruzione, come in altre occasioni ho segnalato, vengono non dall'art. 118, c. 4, ma dalla legge sulla parità scolastica (legge n. 62/2000), dal momento che essa ha consentito l'ingresso di scuole di tendenza nel servizio pubblico dell'istruzione. E questo non è certo consentito dal principio di sussidiarietà che, come notato, vuole che sia favorita l'iniziativa dei privati solo se è compatibile con l'interesse pubblico (come è ovvio).

Infine, vi è da ricordare che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 33, c. 2, dovranno comunque rimanere (in quantità certo non secondaria) le scuole finora definite "statali", che, con il nuovo assetto costituzionale (nuovo Titolo V e conseguente redistribuzione di funzioni fra i pubblici poteri), potremmo definire scuole a "pubblicità necessaria".»

[Il testo completo dell' intervento del professor Marzuoli è sulla rubrica *Scuola e Federalismo* del nostro sito [www.gildains.it](http://www.gildains.it)].

Il Diritto ci rassicura sulla portata del principio di sussidiarietà, tuttavia la realtà dei fatti ci suggerisce alcune semplici osservazioni. Chi ha poteri di governo politico o dirigenziali, non sempre è un fine conoscitore del Diritto, gli illeciti continui ne sono una prova.

D'altronde, il principio di sussidiarietà già è invocato per giustificare il finanziamento alla scuola privata. Allora - e il discorso ritorna all' inizio del nostro percorso - la necessità di conoscere a fondo il nuovo, diventa un imperativo categorico per tutti, ma in modo particolare per noi docenti.

Perché il nostro compito di formare cittadini liberi e consapevoli ci richiede di attivare, in ogni momento della nostra vita professionale e civile, i semplici meccanismi di un atteggiamento vigile. Non solo per "controllare" la traduzione del nuovo percorso, ma anche per non aderire a facili demagogie e per non delegare ad altri il nostro pensiero e il nostro giudizio.

Per questo, poiché ora:

### **SCUOLA PUBBLICA SIGNIFICA ANCHE SCUOLA PRIVATA LA SCUOLA STATALE NON ESAURISCE PIÙ TUTTA L'ISTRUZIONE**

cerchiamo insieme le formule nuove che diano voce ad una Scuola dove la formazione critica sia fonte di libertà, democrazia e pluralismo culturale.

---

*Numero a cura di Renza Bertuzzi e Serafina Gnech,  
con la collaborazione di Gianfranco Claudione e Antonio Gasperi*

Professione docente è anche online all'indirizzo [www.gildaprofessionedocente.it](http://www.gildaprofessionedocente.it). Per informazioni, analisi, approfondimenti sulle tematiche politiche, sindacali, legislative, culturali si consulti il sito nazionale della Gilda [www.gildains.it](http://www.gildains.it) (ora rinnovato nella veste e nelle rubriche) e il sito del Centro Studi della Gilda [www.centrostudigilda.it](http://www.centrostudigilda.it), anch'esso rinnovato nella veste e ricco di contributi.

---

**PROFESSIONE DOCENTE**

**Mensile della FEDERAZIONE GILDA-UNAMS**

Corso Trieste, 62 - 00198 ROMA- Tel. 06.8845005-Fax 06.84082071

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 257190 del 24/4/90

**Direttore Responsabile:**

FRANCO ROSSO

**Responsabile di Redazione:**

RENZA BERTUZZI

**Comitato di Redazione:**

Alessio Alba, Cesare Biadene, Gian Luigi Dotti, Serafina Gnech,

Felice Rubinaccio, Antonio Saladino, Bruno Telleschi

**Collaboratori:**

Silvana Boccara, Gaetano Bonaccorso, Gianfranco Claudione, Antonio Gasperi,

Isabella Pancheri, Grazia Perrone, Rita Tamba, Libero Tassella (consulenza)

**Redazione e Amministrazione:**

GILDA DEGLI INSEGNANTI

---