

This is the peer reviewed version of the following article:

Editoriale [a: Diritto costituzionale, 2021, n. 3] / Cavino, M., Cortese, F.. - In: DIRITTO COSTITUZIONALE. - ISSN 2611-2590. - 2021:3(2021), pp. 5-9. [10.3280/DC2021-003001]

Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

24/06/2026 17:41

(Article begins on next page)

Editoriale

Massimo Cavino e Fulvio Cortese **

Nei lunghi mesi della pandemia da SARS-CoV-2, la scuola italiana è stata spesso al centro dell'attenzione. Durante i momenti di più stretto *lockdown*, si è discusso a lungo sia delle modalità con cui garantire agli alunni un accesso effettivo all'istruzione, anche da remoto, sia della necessità di un rapido ritorno alle aule e all'insegnamento in presenza quali cardini della dimensione scolastica quale esperienza di comunità. Si è dibattuto molto, di conseguenza, dell'adeguatezza del patrimonio edilizio disponibile all'istruzione e delle sue dotazioni, anche in termini di strumenti e dispositivi capaci di tradurre al meglio l'esigenza urgente e temporanea di una didattica diversa; ma si è richiesta a gran voce anche una *regia* chiara e unitaria, una risposta – se così si può dire – ufficiale e univoca da parte del *sistema nazionale di istruzione*.

Ci si è accorti ben presto, in altri termini, che il tema della scuola come sede di un *essenziale servizio pubblico* risulta determinante, già dalla sua posizione, per così dire, strutturale, e che la risoluzione delle sfide che questi problemi comportano rappresenta un fronte tuttora aperto: come se, all'improvviso, si fosse sperimentato un salto nel passato; in un'epoca, cioè, in cui la *scuola di Stato* doveva essere ancora costruita, nel contesto di un Paese sfornito delle più elementari *infrastrutture* e bisognoso dei più provvidenziali e sistematici interventi.

Dinanzi a queste istanze basilari è stata messa in dubbio la capacità di risposta delle singole autonomie, da quella regionale a quella locale fino a quella delle differenti istituzioni scolastiche. È ciò che è accaduto, con gli inevitabili distinguo del caso, anche con riguardo alla sanità: la crisi indotta dall'impatto violento e impreveduto dell'emergenza pandemica ha richiamato l'attenzione sul *nucleo duro* dei diritti sociali, inteso come un fascio di prestazioni tanto indefettibili quanto "eguali" e, al contempo, capaci di pronto, concreto e flessibile adattamento.

** Università degli Studi del Piemonte Orientale, Università degli Studi di Trento.

Se da un lato è senz'altro vero che ogni situazione d'emergenza tende sempre a chiamare in causa la riemersione della forma dello Stato amministrativo, nella sua più tradizionale configurazione, è altrettanto vero che la "riscoperta" di quella forma pone quasi in dubbio, almeno apparentemente, l'efficacia di tutte le ricostruzioni che negli ultimi decenni hanno tentato di dare alla scuola, all'istruzione e all'insegnamento una configurazione il più possibile aperta e personalizzata, plurale e multi-organizzativa.

Ma se è questa la discussione che si profila all'orizzonte, allora pare opportuno riprendere le fila del discorso costituzionale, dove una simile dialettica ha costituito il *Leitmotiv* di un intero e ricco percorso di ricostruzione interpretativa, innanzitutto dottrinale e dogmatica, volta a *liberare* tutte le potenzialità dell'istruzione: come diritto, in primo luogo; ma anche come attività idonea a coalizzare tutti i soggetti della Repubblica in un'azione di doverosa e progressiva capacitazione e responsabilizzazione di ogni persona; e pure come risorsa collettiva di cui ogni società democratica non può fare a meno.

Non si tratta, certo, di ripercorrere oggi le tracce dei tanti, e autorevoli, interpreti (da Vezio Crisafulli a Umberto Pototschnig, da Alberto Mura a Sabino Casseese, solo per citare alcuni noti esempi), che hanno segnato le tappe fondamentali di questo percorso, anticipando o preconizzando molte delle basi teoriche delle varie realizzazioni che con gli anni '70 hanno cominciato a materializzarsi anche nel diritto positivo, e che, dall'approvazione del Testo unico in materia di istruzione (v. il d.lgs. n. 297/1994) e dall'introduzione dell'autonomia scolastica (cfr. la l. n. 59/1997 e il d.P.R. n. 275/1999, ma anche l'art. 117, comma 3, Cost., riformato nel 2001), dalla fine degli anni '90 in poi, hanno accompagnato il mondo della scuola in un incessante e periodico processo di riforma permanente (dalla riforma Berlinguer alla riforma Moratti, dalla riforma Gelmini alla cd. "Buona Scuola").

Le direttrici di tutti questi interventi normativi non sono sempre state coerenti, né – a ben vedere – sono state coltivate con la sufficiente costanza, risultando spesso frenate o limitate o condizionate da altre contingenze, vuoi di natura generale, perché concernenti i difficili equilibri della forma di governo nel corso della "Seconda Repubblica" (idonei ad impattare, in ultima istanza, anche sui meccanismi attuativi della riforma costituzionale del 2001 e sulle ricadute che essi avrebbero potuto avere circa il ruolo di Regioni ed enti locali), vuoi di natura particolare, perché relative al carattere ineludibile di questioni tanto decisive quanto storicamente pesanti e intricate (come è tuttora quella del precariato del personale docente). È assai complesso, dunque, rinvenire, nell'assetto attuale dell'ordinamento scolastico, una matrice prevalente o, quanto meno, uno o più

profili fondamentali cui ricorrere con certezza per riallacciare il dialogo con la Costituzione e trarvi, di rimando, un'indicazione che possa dirsi persuasiva a tutto tondo.

Il fatto è, d'altra parte, che, nel frattempo, la scuola, l'insegnamento e l'istruzione sono *cambiati*. Lo sono nella loro *sostanza quotidiana*, nel loro porsi al crocevia di formazioni sociali, di diritti e di libertà, che nel corso degli anni hanno a loro volta mutato i propri lineamenti, operando sullo sfondo di un contesto socio-economico molto distante da quello che fronteggiavano i Costituenti. Basti pensare, in proposito, alle sfide della *società multiculturale* e della *società della conoscenza*: due paradigmi con cui, in specifici momenti storici, si è guardato in tutto il continente europeo per traguardare obiettivi di amplissima portata e “attivare” in quella stessa direzione ogni energia presente nella comunità. Anche la scuola – anzi, tutta la dimensione educativa e formativa, nel senso più ampio – ne è stata fortemente influenzata; ed è stata, questa, l'occasione anche per sperimentare la materiale e capillare incidenza su tutta la scuola nazionale delle politiche di derivazione europea e delle strategie volte a massimizzare il grado di occupazione e di circolazione dei cittadini e dei lavoratori nel mercato interno dell'Unione.

Pertanto, un rinnovato momento di confronto con il testo costituzionale e con ciò che esso può dirci attualmente nella diffusa e delicata galassia dell'istruzione non può che avere come scopo quello di testare la *perdurante attitudine performativa* di quel testo, specialmente al cospetto delle *molteplici attese* che sono andate maturando rispetto alla scuola e a tutti i fenomeni che ad essa sono correlati, e di immaginare, su questa base, le trasformazioni necessarie a dare soddisfazione ai nuovi e più impellenti bisogni.

In tale prospettiva, i sei contributi raccolti in questo numero indagano le vie di una trasversale riconsiderazione dell'istruzione e del suo diritto, alla ricerca di un baricentro credibile e dei movimenti operativi, anche in chiave di verosimile cambiamento, idonei ad attivarlo.

Muovendo dalle sollecitazioni della più stringente attualità, i primi due saggi (Francesca Angelini; Fabrizio Fracchia) fanno il punto su quella che, usualmente, viene chiamata “Costituzione scolastica”: per un verso si approfondiscono in chiave critica le lezioni interpretative che sono state seguite nella conformazione dei tre classici pilastri della dimensione costituzionale della scuola italiana (l'*organizzazione* del relativo sistema pubblico, la definizione della *libertà di insegnamento* e la garanzia del diritto all'istruzione quale *diritto sociale*); per altro verso, invece, si muove dalla trama delle interpretazioni più consolidate per concentrare lo sguardo sulla proiezione più individuale dell'istruzione, nel tentativo di dare

espresso riconoscimento, nella delineazione della dimensione formativa, non solo ai diritti dei soggetti che ne sono protagonisti, ma anche ai rispettivi *doveri*.

In questi primi approdi si può subito constatare una delle più tipiche invarianti del dibattito giuridico nazionale sulla scuola ovvero il dualismo tra la dimensione comunitaria e una cogente proiezione personale (o personalizzante). Proprio sui poli di questa continua tensione, del resto, si muovono le riflessioni contenute nei due articoli successivi (di Giuditta Matucci e di Lorenza Violini), nei quali, precisamente, si manifesta un chiaro favore nei confronti di un *modello decisamente partecipato di istruzione*: sia per quanto riguarda l'importanza di coniugare universalità del servizio con singolarità degli apprendimenti effettivamente praticabili in ogni singola istituzione scolastica; sia per ciò che concerne l'irrinunciabilità della natura composita delle azioni che, anche sul piano organizzativo, la Repubblica è chiamata a mettere in campo.

Se questi esiti paiono largamente condivisibili, diventa urgente comprendere *come rendere efficiente il pluralismo* (interno alla comunità scolastica, ma anche istituzionale) che deve connotare il sistema nazionale di istruzione e che, allo stesso tempo, non può trasformarsi in un acceleratore di irrazionali spinte particolaristiche. Diventa, quindi, urgente ridefinire il ruolo dello Stato, quale collettore del carattere nazionale dell'istruzione, e rintracciare i dispositivi – in termini di competenze e di correlati poteri, ma anche di riorganizzazione amministrativa – capaci di assicurare al “centro” un intervento realmente proporzionato e razionalizzante; un intervento, in altre parole, anch'esso “capacitante”, alla stessa stregua di quanto dovrebbe esserlo – come si è già ricordato – la funzione dell'istruzione nei confronti della comunità e delle persone che la formano.

A questa sfida provano a rispondere i due lavori (di Anna Maria Poggi e di Lorenzo Saltari) che chiudono il fascicolo, non solo rilanciando e argomentando con forza l'idea che un sistema nazionale sia vitale per il sistema repubblicano dell'istruzione, ma anche individuando alcuni *ambiti privilegiati*, e immediatamente afferrabili, di intervento, quali il rinnovamento delle politiche di reclutamento degli insegnanti, la revisione dello spazio dell'autonomia scolastica, la valutazione attenta e ponderata delle complessive domande di istruzione (anche in ragione degli andamenti gradualmente calanti della natalità), la esplicita definizione di un canale di formazione tecnica superiore, nel quale meglio coordinare le istanze del sistema scolastico con quelle, non sempre sinergiche, del sistema produttivo.

Se si volesse provare a sintetizzare, o a isolare, un risultato di tutti questi approfondimenti, si potrebbe ricavare una duplice impressione, dal punto di vista metodologico e da quello più generalmente contenutistico.

Per un verso, infatti, si ha la sensazione che in questo frangente il confronto con il testo costituzionale tenda ad atteggiarsi in modo diverso rispetto al passato: il dover essere che esso impone sul piano teleologico, e soprattutto al livello della garanzia e della tutela di specifici diritti e libertà, non passa più per un *ragionamento astratto* sull'organizzazione che in ipotesi possa dirsi più adeguata, già in una prospettiva puramente teorica, a dare concretezza a simili obiettivi; la prescrittività costituzionale tende ad essere recuperata nella constatazione dell'attrito disarmante tra l'attuale, inadeguata consistenza istituzionale dell'istruzione e ciò che, viceversa, quest'ultima dovrebbe veicolare in termini di effettività. È come se il carattere rigorosamente plurale della Costituzione scolastica incentivasse necessariamente una risposta a sua volta plurale e storicamente elastica, *programmaticamente sperimentale*, quasi si fosse “scoperto” che gli equilibri tra i più dibattuti e accesi posizionamenti della dottrina nazionale si possono risolvere soltanto sul piano di un'immersione molto concreta e fattiva nel campo della buona amministrazione.

Sul piano contenutistico, invece, non si può non notare un “ritorno allo Stato”, anche se sarebbe fin troppo semplice calare questa conclusione nell'ambito delle tante e antitetiche letture finora prodotte sul ruolo del “centro” e sull'importanza che tutte le autonomie (ivi compresa quella scolastica) dovrebbero avere. Il “ritorno dello Stato”, nel diritto dell'istruzione, sembra avvenire non tanto all'insegna dell'idea che il livello nazionale debba *assorbire* i margini di azione degli altri soggetti dell'ordinamento repubblicano, bensì nel senso che l'indispensabile attivazione di questi debba poggiare sull'altrettanto indispensabile *supporto* di risorse (organizzative, umane, finanziarie) di derivazione statale. Il che equivale ad affermare che senza il pluralismo delle differenti autonomie che la animano, la scuola non potrebbe avere un accettabile volto costituzionale, e che senza la spina dorsale del sostegno amministrativo dello Stato quelle autonomie non sarebbero capaci di liberare tutte le loro energie.