



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## IL PERCORSO EVOLUTIVO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: DALLA COSTITUZIONE AI GIORNI NOSTRI

*Il presente contributo intende porre in luce il destino riservato all'istruzione in ciascuna fase storica. L'emergenza sanitaria non solo ha evidenziato lacune già esistenti e mai colmate, ma ha messo a dura prova il rapporto scuola-famiglia. Il fatto che l'istruzione trovi accoglienza sia nella Costituzione che nelle fonti internazionali ed europee dovrebbe indurre a riflettere sull'importanza assunta dalla stessa, vittima di un contesto storico incapace di restituire alle nuove generazioni il proprio futuro.*

di **Luana Leo**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Estratto dal n. 2/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Lunedì 8 Febbraio 2021



Abstract ENG

*This contribution intends to highlight the destiny reserved for education in each historical phase. The health emergency has not only highlighted gaps that already exist and have never been filled, but has put a strain on the school-family relationship. The fact that education is welcomed both in the Constitution and in international and european sources should lead us to reflect on the importance it assumes, victim of a historical context unable to go beyond its own logic.*

**Sommario:** 1. Istruzione e Costituzione: un rapporto intenso ed indissolubile; 1.1 Il sottile confine tra diritto all'istruzione e libertà di insegnamento; 1.2 Il diritto-dovere dei genitori di istruire i figli; 2. La tutela dell'istruzione nello scenario sovranazionale; 3. Una "imperfetta" rivoluzione in materia di istruzione: le leggi Casati e Coppino; 4. La ridefinizione della normativa scolastica agli inizi del Novecento; 5. Il periodo fascista: l'istruzione cambia fisionomia; 6. Il periodo post-fascista: tra disordini ed incertezze; 7. La necessità di un intervento decisivo; 8. Verso l'autonomia scolastica; 9. Emergenza covid-19 e diritto all'istruzione; 10. Conclusioni: la crisi dell'istruzione e l'urgenza di un progetto ambizioso.

## 1. Istruzione e Costituzione: un rapporto intenso ed indissolubile

Il diritto all'istruzione trova il suo primo alleato nella Costituzione Repubblicana. L'art. 34, comma 1, Cost. statuisce che "la scuola è aperta a tutti", sottolineando l'importanza assunta dal sistema scolastico per le giovani generazioni. Occorre segnalare che, la formulazione del diritto all'istruzione nella Costituzione Italiana è stata al centro di un vivace dibattito, circa la necessità di risorse finanziarie sufficienti a concretizzare il diritto all'istruzione tramite borse di studio, assegni alle famiglie e ulteriori garanzie. Nella sua prima elaborazione<sup>[1]</sup>, l'articolo in commento qualificava l'istruzione "un bene sociale", menzione rimpiazzata dall'espressione "la scuola è aperta al popolo" ed infine "la scuola è aperta a tutti", scavalcando una locuzione considerata inutile, a beneficio di una previsione diretta ad assicurare a tutti l'opportunità di accrescere le proprie capacità intellettuali, a prescindere dalle proprie condizioni economiche. Da ciò ne deriva che, l'art. 34 Cost. identifica il diritto allo studio come diritto fondamentale dell'individuo. Tale diritto, altresì, deve essere riconosciuto in forma gratuita almeno fino alla fase dell'obbligo. In tale ottica, l'art. 34, comma 3, Cost. prevede che "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". Tornando al dibattito avutosi in Assemblea Costituente, l'inclusione dell'istruzione nella Costituzione fu fortemente voluta dalla Democrazia Cristiana. Il dibattito fu governato dal confronto politico tra democristiani e comunisti. In tale senso, appare opportuno riporre

considerazione alle relazioni stilate dagli esponenti dei due partiti sopramenzionati per la I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: quella dell'on. Marchesi e quella dell'on. Moro. Quest'ultimo, in un passaggio della sua relazione, evidenziava la necessità di fondare la discussione sul diritto all'istruzione non esclusivamente sul tema delle prestazioni di servizio, ma anche su quello della garanzia per ciascun individuo della possibilità di beneficiare di una specifica tipologia di formazione. Con gran sorpresa, anche la relazione dell'on. Marchesi apriva all'istruzione privata, purché essa fosse costantemente controllata dallo Stato. Un dato peculiare consiste nella mancanza di polemiche intorno all'approvazione dell'art. 34. L'unico intervento di spessore provenne dall'on. Marchesi circa l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore. Il primo aspetto, nonché quello dell'obbligatorietà, fu trattato anche nella sede della II Sottocommissione, in occasione dell'individuazione della competenza, statale o regionale, sulla materia in oggetto. L'orientamento della Democrazia cristiana fu quello di impedire una presenza eccessiva dello Stato sul tema dell'istruzione: essa, dunque, sostenne la via del decentramento<sup>[2]</sup>. Tuttavia, per un solo voto, quest'ultima non prevalse a causa dell'aggregazione dei voti repubblicani a quelli delle sinistre. L'animato dibattito instauratosi in Assemblea Costituente risalta la complessità dell'art. 34 Cost. D'altro canto, lo stesso Calamandrei, in occasione di un acclamato<sup>[3]</sup> discorso pronunciato di fronte ad una platea di studenti, definì l'art. 34 Cost. come “il più importante di tutta la Costituzione, il più impegnativo”.

La considerazione dello storico giurista trova conferma in due ragioni. In primo luogo, merita particolare attenzione la precisione con cui i termini vengono impiegati ed i relativi effetti conseguiti. L'art. 34, infatti, si apre con una inviolabile dichiarazione di principio “la scuola è aperta a tutti”; esso, altresì, riporta tre autonomi diritti sociali, nonché il diritto ad una scuola aperta, il diritto alla gratuità dell'istruzione inferiore ed il diritto a raggiungere i gradi più elevati degli studi; infine, specifica i mezzi attraverso i quali concretizzare l'ultimo dei diritti<sup>[4]</sup>. In secondo luogo, il dibattito sull'istruzione instauratosi nel 1946-1947 in Assemblea Costituente interessò non solo i movimenti democratici e marxisti ma anche i Costituenti laici. In tale contesto storico, emerge il vigoroso aggancio dell'art. 34 Cost. a taluni principi costituzionali fondamentali. Innanzitutto, appare necessario cominciare dall'art. 2 e dal riconoscimento, dallo stesso previsto, dei “diritti inviolabili” che la Repubblica deve “riconoscere” e “garantire”. Una parte della dottrina<sup>[5]</sup> si è interrogata sui termini riportati tra virgolette. In particolare, essa, a riguardo dei diritti inviolabili, ha precisato che l'istruzione

“è sancita quale diritto costituzionalmente garantito, ma al contempo è fondamento di un obbligo, quello di istruirsi, nonché strettamente connesso al dovere dei genitori di istruire”<sup>[6]</sup>.

L'istruzione, senza alcun ombra di dubbio, è funzionale al compito spettante alla

Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.). Infine, affiora un legame tra l'art. 34 e l'art. 1: l'istruzione inferiore non è solo obbligatoria e gratuita, ma anche unica per tutti. Si perviene, dunque, ad una relazione indissolubile tra la scuola e la cittadinanza repubblicana: la ratio della prima è quella arricchire le conoscenze; tuttavia, in virtù di codesto legame, essa permette all'individuo di riconoscersi all'interno di una vasta comunità, l'Italia<sup>[7]</sup>.

### 1.1 Il sottile confine tra diritto all'istruzione e libertà di insegnamento

Prima di soffermarsi sull'art. 33 Cost., occorre tracciare la differenza tra diritto all'istruzione e libertà di insegnamento. Il primo è un diritto sociale ripartibile in diversi diritti: da un lato, il diritto di istruzione, che racchiude sia la libertà di insegnamento, sia la libertà di istituire e amministrare le scuole; dall'altro, il diritto all'istruzione, che comprende il diritto di ricevere un insegnamento e la libertà di selezionare la scuola. La libertà di insegnamento è un aspetto della libertà di manifestazione del pensiero. Essa, dunque, è un diritto inviolabile, che trova un limite nella sola tutela di altri interessi costituzionalmente protetti mediante la tecnica del bilanciamento di valori. Occorre comunque non trascurare che, a differenza delle altre forme di manifestazione del pensiero, la libertà di insegnamento è soggetta a controlli pubblici, tesi ad appurare la formazione dei docenti oppure finalizzati ad assicurare che l'istruzione risulti conforme ai valori costituzionali del pluralismo. Con riguardo proprio a tale libertà, si scorge un legame tra il comma 1 dell'art. 33 e l'art. 9. In tale senso, una corrente di pensiero osserva che

“la promozione della cultura non va intesa solo alla stregua di un'insopprimibile aspirazione alla conoscenza e di un irrinunciabile fattore di emancipazione degli individui e della società nel suo complesso: essa rappresenta una preziosa risorsa ed un alimento dei regimi democratici i quali di una consapevole, meditata e critica lettura del reale non possono e non devono fare a meno”<sup>[8]</sup>.

Il fatto che la libertà in esame sia ricompresa nella più generale libertà di manifestazione del pensiero esclude la possibilità che essa sia intesa solo con riferimento all'arte e alla scienza. Una questione piuttosto discussa attiene al rapporto tra pubblico e privato. Il principio della libertà di insegnamento comporta l'accoglimento di una libertà di insegnamento, che trova piena concretizzazione nel secondo e nel terzo comma dell'art. 33 Cost. La Costituzione, dunque, scongiura un monopolio statale dell'istruzione e l'idea che la scuola privata possa essere ritenuta come un'ipotesi di esercizio privato di pubblica funzione<sup>[9]</sup>. Particolare rilievo assume il comma 4 dell'art. 33 che sancisce la parità

scolastica. Con tale previsione, la Costituzione apre alle scuole paritarie, ossia quelle che si pongono l'obiettivo di concedere ai propri studenti una preparazione tale da abilitarli all'ottenimento di titoli aventi valore legale, pur nell'adozione di specifici approcci ideologici o confessionali<sup>[10]</sup>.

## 1.2 Il diritto-dovere dei genitori di istruire i figli

L'art. 30, comma 1, Cost., nell'asserire che "è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio", richiama essi ad un obbligo di responsabilità genitoriale, principio ricavabile dall'interpretazione sistematica degli artt. 147, 148 e 261 c.c. Il riferimento al diritto, oltre che al dovere, potrebbe essere interpretato come pretesa dei genitori alla non intromissione di terzi nel rapporto con i figli. La presenza di un diritto dei genitori di istruire, educare e mantenere i figli introduce, nella definizione dell'unitario modello di famiglia messo a punto dal Costituente, un elemento significativo, nella misura in cui il rapporto genitoriale concorre a definire la formazione familiare<sup>[11]</sup>. Con riguardo al secondo dovere, quello relativo all'istruzione della prole, si pone un problema di natura temporale.

Occorre tenere presente le peculiarità del figlio e la sua idoneità agli studi. Per quanto concerne la scuola dell'obbligo, i genitori devono garantire ai figli la frequenza scolastica<sup>[12]</sup>. Nel caso in cui la famiglia versi in buone condizioni economiche, deve essere assicurata alla prole la possibilità di proseguire gli studi successivamente alla scuola secondaria<sup>[13]</sup>. In tale ottica, il dovere dei genitori di istruire i figli si sostanzia nell'educare gli stessi alla cultura, in modo tale da renderli consapevoli della rilevanza dell'istruzione, della posizione che essa occupa nell'iter di maturazione del soggetto ed alla sua partecipazione alla vita della società. Affinché i genitori adempiano tale dovere, lo Stato è tenuto a predisporre apposite strutture: alla Repubblica, infatti, spetta istituire proprie scuole per ogni ordine e grado (art. 33, comma 2, Cost.). Da ciò ne discende che i ruoli delle parti e dello Stato si incrociano. Infine, il dovere di istruire i figli si concretizza con l'obbligo ed il diritto dei genitori di prendere parte alla vita scolastica. In tale contesto, la partecipazione non implica un coinvolgimento dei genitori, bensì una collaborazione attiva con il personale docente, ed in generale, con l'istituto. A tale proposito, una corrente di pensiero<sup>[14]</sup> afferma che i genitori

"devono poter sapere, non tanto in base alla conoscenza diretta dei singoli insegnamenti quanto in base al progetto della scuola presso la quale inviano i loro figli, di quale scuola e di quale istruzione si tratta".

## 2. La tutela dell'istruzione nello scenario sovranazionale

L'analisi sul diritto all'istruzione risulterebbe incompleta se si concentrasse l'attenzione solo sul dettato costituzionale e si tralasciasse il diritto sovranazionale. A livello internazionale, il diritto in esame ha trovato un primo riconoscimento esplicito con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo approvata dall'ONU nel 1948, ed in seguito, con il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 e con la Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia del 1989<sup>[15]</sup>. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo, il primo valido documento a riportare i diritti spettanti all'essere umano, consacra il diritto all'istruzione all'art. 26<sup>[16]</sup>. Tale articolo sottolinea la libertà dalla discriminazione, individua le caratteristiche dell'istruzione elementare, ossia la gratuità e l'obbligatorietà; allo stesso tempo, esso richiama l'istruzione tecnica e professionale generalmente fruibile e l'istruzione superiore accessibile in base al merito. Il secondo comma, invece, evidenzia come l'istruzione sia funzionale allo sviluppo della personalità umana e al potenziamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Infine, il terzo ed ultimo comma accorda ai genitori la facoltà di scegliere l'istruzione da impartire ai figli.

Per quanto concerne il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il diritto all'istruzione è sancito all'art. 13<sup>[17]</sup> insieme agli altri diritti di seconda generazione. Esso riprende il concetto espresso nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo, ossia quello di un diritto che spetta all'individuo in quanto tale, indipendentemente da qualsiasi fattore. Come nella Dichiarazione, anche in tale Patto, affiora la visione dell'istruzione diretta allo sviluppo della personalità umana; l'art. 13, altresì, traccia le caratteristiche dei vari livelli di istruzione che gli Stati devono riconoscere al fine di concretizzare il diritto in esame: l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria e l'accessibilità a tutti, su di un piano di eguaglianza, dell'istruzione secondaria con progressiva integrazione della gratuità anche in tale livello di istruzione. A tal proposito, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, ha giudicato l'istruzione come uno dei migliori investimenti che uno Stato possa realizzare. Infine, la Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia si è rivelata uno strumento prezioso: essa ha inteso il bambino come titolare di diritti e imposto taluni obblighi sia allo Stato che ai genitori. La suddetta Convenzione, dotata di valenza obbligatoria, prevede che gli Stati membri debbano uniformare le norme di diritto interno ed adottare tutti i provvedimenti opportuni per assistere i genitori e le istituzioni nella realizzazione dei loro obblighi nei confronti dei minori. L'art. 28<sup>[18]</sup> della Convenzione, relativo all'istruzione, ribadisce quanto già previsto dalla Dichiarazione e dal Patto: accesso universale all'istruzione primaria, obbligatorietà e gratuità; pari opportunità nell'ingresso all'istruzione secondaria. Sotto tale profilo, il diritto all'istruzione è strettamente connesso al principio di discriminazione statuito all'art. 2<sup>[19]</sup>. Da ciò ne scaturisce una nozione di diritto dell'istruzione spettante a tutti i fanciulli senza

alcuna esclusione. Il successivo articolo<sup>[20]</sup> della Convenzione delinea le finalità a cui deve puntare l'istruzione: lo sviluppo della personalità e delle attitudini mentali e fisiche del fanciullo; il potenziamento del rispetto dei diritti dell'uomo, del rispetto per i genitori e per i valori del Paese in cui vive, del rispetto per l'ambiente; la preparazione all'introduzione nella vita di una società libera con spirito di comprensione, pace, tolleranza, uguaglianza tra sessi e amicizia tra popoli e gruppi etnici o religiosi differenti. Infine, meritano un cenno la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979<sup>[21]</sup>, la Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione del 1960 e talune Convenzioni OIL, tra cui la n. 138 del 1973 inerente all'età minima<sup>[22]</sup>. In ambito comunitario, il diritto all'istruzione è richiamato all'art. 2<sup>[23]</sup> del primo Protocollo addizionale della CEDU, adottato a Parigi il 20 marzo 1952 ed in vigore dal 18 maggio 1954. Un aspetto cruciale attiene all'impiego del termine "diritto" da parte della CEDU: la disposizione sopraindicata, infatti, è rubricata "Diritto all'istruzione". La Corte europea ha evidenziato come l'assetto di tale disposizione sia identico a quello degli artt. 2, 3, 4 comma 1 e 7 della Convenzione, disposizioni che racchiudono i valori sostanziali delle società democratiche. In un caso di specie<sup>[24]</sup>, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che, in una società democratica, il diritto all'istruzione risulta indispensabile per la realizzazione dei diritti dell'uomo. Nel suddetto Protocollo addizionale emerge il forte legame con il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione ONU<sup>[25]</sup>. Tale garanzia è estesa ai diritti e alle libertà racchiusi nel Protocollo addizionale della CEDU<sup>[26]</sup>. Appare opportuno sottolineare che, l'inserimento del diritto all'istruzione nell'ordinamento comunitario è il prodotto di un processo tortuoso. Nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, il diritto all'istruzione non è menzionato. Un tassello cruciale è rappresentato dal Trattato di Maastricht che, con la nascita dell'Unione Europea, aggiunge il settore dell'istruzione alle competenze di quest'ultima, senza<sup>[27]</sup> prevedere una tutela del diritto in esame. Tale deficit è stato colmato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 2000, dotata dello stesso valore giuridico<sup>[28]</sup> dei Trattati. In base all'art. 14, commi 1 e 2, di tale Carta<sup>[29]</sup>

“ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria”.

Da ciò ne deriva che, da un lato, l'art. 14 segue il primo Protocollo addizionale della CEDU, dall'altro, lo integra con il principio secondo cui ad ogni bambino deve essere riservata la possibilità di accedere ad un istituto che preveda la gratuità per l'istruzione obbligatoria. Da detto quadro emerge che, tutte le previsioni relative al diritto all'istruzione richiamano gli stessi connotati: la gratuità ed obbligatorietà dell'istruzione, il pluralismo scolastico e la facoltà di scelta per i genitori circa il tipo di istruzione da impartire alla prole. Tuttavia, non si nega la presenza di differenze tra le disposizioni (si

pensi, ad esempio, al volume di istruzione da garantire).

### 3. Una “imperfetta” rivoluzione in materia di istruzione: le leggi Casati e Coppino

La politica scolastica italiana prende le mosse dalla c.d. Legge Casati, emanata nel corso del governo Lamarmora per Atto del Governo il 25 aprile 1859 e confluita nel r. d. 13 novembre, n. 3725. Tale legge, composta da 380 articoli, costituiva un codice dell'istruzione e distingueva tra istruzione superiore o universitaria, istruzione secondaria (classica e tecnica) ed istruzione primaria gratuita, articolata in due gradi biennali.

La legge Casati mantenne l'amministrazione dell'istruzione sottoposta al Ministro, al Consiglio Superiore della Magistratura (21 membri di nomina regia) e ai tre ispettori generali, preposti al controllo delle Università, della scuola secondaria e di quella primaria. Il Ministro dell'istruzione possedeva poteri discrezionali, quali la nomina dei funzionari centrali e periferici. Una novità è costituita dal Consiglio Provinciale Scolastico. Nella legge in discussione non si ravvisa alcun richiamo alla scuola per l'infanzia, poiché codesto settore era riservato ai clericali. L'istruzione elementare, affidata ai Comuni, era articolata in due gradi: inferiore, istituita in borgate con almeno 50 bambini, e superiore, per i Comuni con oltre 4000 abitanti. Tra i tre gradi dell'istruzione, quello in oggetto, destava non poche preoccupazioni<sup>[30]</sup>. I nuovi programmi per la scuola elementare, varati dal Ministro della Pubblica Istruzione con il regolamento del 15 settembre 1860, provocarono malumori e ostilità<sup>[31]</sup>. Con l'estensione della legge Casati all'intera penisola, le svariate e gravi difficoltà conosciute dall'istruzione primaria nelle Regioni centro-meridionali e insulari evidenziarono l'esigenza di semplificare il piano di studi, mirando così alla diffusione di quei contenuti che avrebbero assicurato l'uniformità culturale delle popolazioni. Al contrario di quella primaria, l'istruzione secondaria non pose particolari problematiche; l'obbligo scolastico era limitato al grado inferiore della scuola elementare. L'istruzione superiore “classica” era articolata in due gradi: il ginnasio, avente la durata di cinque anni e a carico dei Comuni, ed il liceo, avente la durata di tre anni e a carico parziale dello Stato. Quest'ultime, destinate alla formazione della futura classe dirigente italiana, erano tenute separate dall'istruzione tecnica e professionale (a sua volta distinta in scuola tecnica e istituto tecnico)<sup>[32]</sup>. Occorre segnalare la presenza di un terzo grado, noto come “normale”, riservato alla preparazione degli insegnanti delle scuole elementari<sup>[33]</sup>. A livello finanziario, la distribuzione degli onori favorì l'Università; ad essa seguì l'istruzione secondaria classica, ritenuta l'unica via di accesso alla prima, l'istruzione tecnica ed infine, l'istruzione elementare.

Dal quadro appena delineato emerge il maggior favore dello Stato nei confronti



dell'istruzione classica e universitaria, strumento di selezione della classe dirigente. Da tale situazione ne usciva vittoriosa una sola classe sociale: la borghesia, alla quale fu accordato il diritto all'elettorato attivo e passivo<sup>[34]</sup>. Con la circolare del 23 dicembre 1959, il Ministro dell'istruzione si rivolse alle amministrazioni statali, invitandole a sfruttare i sussidi statali riportati dall'art. 136 della Legge Casati. Il sussidio statale svolse una funzione diversa a seconda che fosse destinato nei riguardi del ramo tecnico e classico di secondo grado, o di quello elementare. In particolare, verso quest'ultimo assunse la funzione di contributo dedito ad un servizio proprio del Comune; per il ramo tecnico e classico, invece, fu erogato a titolo di onere accessorio riservato ad un servizio di competenza sovracomunale, di titolarità altrui (Stato e Provincia). Il limite di codesto sistema scolastico risiedeva nell'esaltazione delle classi sociali più agiate. In tale senso, una parte della dottrina tiene a precisare che "la scuola non è al servizio dello Stato, ma una struttura dello Stato stesso al servizio di tutti i cittadini, per il miglioramento loro e quindi della qualità di vita di tutta la società"<sup>[35]</sup>. Nel 1877, si assistette all'emanazione di una nuova legge sulla scuola, su volontà del Ministro dell'istruzione Michele Coppino. Le novità apportate da tale legge furono varie: essa estese la legge Casati a tutta la penisola, introdusse l'obbligo scolastico fino a nove anni di età, aumentò la durata dell'istruzione elementare ed escluse la religione tra le materie di insegnamento. Tale legge prevedeva, altresì, una sanzione nei confronti dei genitori degli studenti assenti, che avrebbero dovuto presentarsi innanzi al Sindaco per giustificare le assenze dei figli. Gli importi incassati venivano concessi agli alunni più diligenti, che molto spesso appartenevano a famiglie benestanti. Con la legge in questione, dunque, l'Esecutivo rivolse l'attenzione al primo ordine dell'istruzione, quello elementare.

#### 4. La ridefinizione della normativa scolastica agli inizi del Novecento

Nel periodo giolittiano, le migliori condizioni economiche e politiche del Paese consentirono di aprire un nuovo dibattito sulle criticità dell'istruzione, ponendo particolare attenzione alla formazione, al reclutamento e allo statuto giuridico dei docenti, ai rapporti tra scuola pubblica e privata. In tale contesto storica, si assistette alla costituzione di associazioni di settore, quali l'Unione magistrale nazionale (UMI, 1901) e la Federazione nazionale degli insegnanti scuola media (FNISM, 1902), che presentarono proposte riconducibili sia sul piano pedagogico sia sul piano politico-sindacale, al fine di valorizzare le condizioni economiche e giuridiche degli insegnamenti e del sistema scolastico<sup>[36]</sup>. Una serie di interventi normativi aumentarono il peso statale nell'organizzazione dell'istruzione: la legge 15 luglio 1900, n. 260 sull'edilizia scolastica; la legge 8 luglio 1904, n. 404 (c.d. legge Orlando), sull'estensione dell'obbligo scolastico fino a dodici anni di età; la legge 15 luglio 1906, n. 383, sull'istituzione della Commissione centrale per il Mezzogiorno in ordine alla lotta contro l'analfabetismo. Tali

interventi sfociarono nella legge Daneo-Credaro del 4 giugno 1911, n. 487. In tale fase storica, si operò anche in materia elettorale tramite le leggi 30 giugno 1912, n. 665, e 22 giugno 1913, n. 648, collocate nel Testo Unico 26 giugno 1913, n. 821. Il suffragio fu esteso agli individui di sesso maschile con più di trent'anni, anche se analfabeti, e a coloro aventi un'età compresa tra ventuno e trenta anni, “purché avessero superato l'esame di compimento del corso elementare inferiore”<sup>[37]</sup>. Particolare attenzione merita la legge Orlando. L'iniziativa legislativa fu dettata dalla forte esigenza di aggiornare le tabelle degli stipendi dei docenti e soprattutto di portare l'obbligo scolastico da tre a sei anni. Con l'estensione dell'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno di età si intendeva esaltare la duplice finalità della scuola elementare, nonché

“quella di preparare gli alunni al proseguimento degli studi in scuole più elevate, e quella di fornire un'istruzione sufficiente per la grande maggioranza dei cittadini”<sup>[38]</sup>.

Con la legge in oggetto, il corso elementare fu riportato a quattro anni: coloro che desiderarono proseguire gli studi dovettero sostenere un esame di maturità, mentre gli altri completarono l'obbligo scolastico nella quinta e nella nuova sesta classe; da qui la nascita del “Corso popolare”. Il “taglio” dell'orario giornaliero d'insegnamento nelle classi quinta e sesta non solo costituiva un valido escamotage per non sovraccaricare il bilancio comunale, ma anche

“una affermazione precisa del carattere popolare della scuola primaria. Ognuno vede infatti che noi, imponendo un orario di 5 ore al giorno agli alunni delle classi elementari superiori, rendiamo perciò stesso quasi impossibile ai ragazzi del popolo di frequentarle”<sup>[39]</sup>.

Il corso popolare, pur presentando evidenti limiti culturali e sociali, fu accolto con entusiasmo. Tuttavia, la legge Orlando non produsse gli effetti attesi: da una parte, l'obbligo scolastico fu limitato alle classi elementari vigenti nei Comuni di residenza dei fanciulli; dall'altra, numerosi Comuni risultarono inadempienti verso l'istituzione dei corsi elementari. Il lento sviluppo dell'istruzione popolare<sup>[40]</sup> fu dovuto a due ragioni: l'inettitudine della classe politica e l'insufficienza delle risorse finanziarie dei Comuni. Da qui l'idea di assoggettare l'istruzione elementare allo Stato. La legge 4 giugno 1911, n. 487, conosciuta come legge Daneo-Credaro, si limitò ad affidare allo Stato la direzione delle scuole elementari dei soli comuni non capoluogo di provincia o di circondario ai consigli scolastici provinciali. In particolare, al Governo del Re spettò provvedere sia “alla graduale attuazione del corso popolare [...] tenendo conto dei bisogni locali”, sia alla “preparazione dei maestri agli insegnamenti di carattere speciale e professionale che sono chiamati a impartire nel corso popolare”. L'amministrazione statale dell'istruzione elementare deluse le aspettative a riguardo del corso popolare, accusato di non assicurare

ai giovani una valida e solida preparazione professionale. Quest'ultimo subì la concorrenza delle scuole tecniche e delle scuole d'arte. Con il trascorrere degli anni, il corso popolare rivelò i suoi deficit<sup>[41]</sup> e la palese difficoltà di risolvere l'arduo problema dell'istruzione elementare. Per tali motivi, la sua abolizione avvenuta con la Riforma Gentile del 1923, non suscitò grande scalpore. Occorre comunque segnalare i passi in avanti compiuti dall'Italia in materia di istruzione, anche se non coinvolsero l'intero territorio nazionale, nella lotta contro l'analfabetismo e nell'incremento del livello culturale delle categorie meno abbienti.

## 5. Il periodo fascista: l'istruzione cambia fisionomia

In materia di istruzione, il regime fascista prese piede con la riforma del 1923 promossa da Giovanni Giolitti. Con codesta riforma, si intese avvicinare le giovani generazioni al pensiero fascista e frenare il volume della popolazione scolastica in ragione dei notevoli costi facenti capo allo Stato. Essa, da un verso, confermò la linea della statizzazione della scuola pubblica, e dall'altro, richiamò l'ideologia del liberalismo classico tipica della legge Casati, che favoriva la borghesia e sacrificava i livelli di istruzione elementare e tecnica. A fronte di ciò, si decise di sopprimere le sezioni moderne, al fine di ripristinare la dicotomia tra istruzione classica e tecnica.

Le spese per il funzionamento tecnico-amministrativo del ramo tecnico furono poste in capo al bilancio dei Comuni, mentre gli oneri della sezione classica furono ascritti a quello dello Stato. Un aspetto critico consistette nell'erogazione del sussidio obbligatorio alla scuola classica e di quello facoltativo alla scuola tecnica. Verso la fine degli anni venti del Novecento, furono adottati una serie di importanti provvedimenti.

Gli istituti industriali, commerciali ed agrari, di competenza del Ministero dell'Economia e quello nautico, concesso al Ministero della Marina, passarono alla Pubblica Istruzione. Qualche anno dopo, l'istruzione elementare fu assoggettata allo Stato.

Con il consolidamento del regime fascista, si assistette alla nascita di talune organizzazioni giovanili inizialmente portatrici di un intento educativo. In realtà, ad esse spettò avvicinare la gioventù al regime fascista. A parte l'Opera Nazionale Balilla (ONB) nata nel 1922 e rilanciata nel 1926, furono istituite altre organizzazioni fasciste specifiche per tutte le fasce di età: l'organizzazione dei "figli della lupa" (6-8 anni), della "gioventù fascista" (18-21 anni), delle "piccole italiane" e delle "giovani italiane". Sotto il regime fascista furono varati anche numerosi provvedimenti interni, tra cui l'introduzione del libro di testo unico di Stato per la scuola elementare e l'obbligo del giuramento di fedeltà

per i docenti universitari.

Tale regime inasprì le differenze tra uomo e donna attraverso la costituzione di licei femminili e l'esclusione di tale genere dalle cattedre umanistiche. Nel 1930 fu introdotto per gli uomini l'insegnamento di "cultura militare" e per le donne la puericultura<sup>[42]</sup>. Un cambiamento nocivo si ebbe nel 1935 in occasione della ristrutturazione gerarchica dell'amministrazione scolastica. In particolare, il Consiglio superiore dell'Educazione Nazionale divenne di nomina regia su proposta del ministro, i provveditori regionali lasciarono il posto a quelli provinciali, i piani di studio furono riscritti, l'insegnamento di cultura militare fu esaltato, l'istruzione elementare fu affidata al ministro per l'Educazione Nazionale. Tra il 1936 ed il 1938, in Italia scoppiò la c.d. "economia di guerra", volta a rafforzare la produzione nelle industrie più solide, al fine di conseguire taluni benefici sul piano economico.

La Carta della scuola<sup>[43]</sup>, stilata dal ministro Bottai, costituì il documento più rilevante del regime nell'ambito istruttivo, nonché il mezzo attraverso cui diffondere la politica del tempo tra i giovani. Con il Manifesto degli scienziati razzisti, la discriminazione razziale avanzò nel settore scolastico. Il regio decreto<sup>[44]</sup>, confermato dal Re e da Mussolini, escluse i docenti, gli studenti e gli impiegati ebrei dalle scuole di ogni ordine e grado, pubbliche e private, dalle accademie, dagli istituti e dalle associazioni di lettere, scienze ed arti. Tuttavia, la condizione scolastica risultò peggiorata in ragione dell'abbandono degli studi dopo le prime tre classi; si assistette ad un netto deterioramento della qualità degli insegnamento primario.

Con la caduta del regime, le associazioni antifasciste sottolinearono l'urgenza di restituire all'istruzione onestà e trasparenza, di ripristinare tra gli insegnanti uno di serena collaborazione, di ripensare l'ambito scolastico come luogo di incontro e di crescita delle nuove generazioni. Nel 1944, gli insegnanti ed il comitato dei vari licei romani diedero vita al primo sciopero, che favorì la nascita dell'Associazione insegnanti democratici (AIDI). Nel medesimo anno, "La voce della scuola" divenne il periodico di riferimento della Federazione italiana della scuola. Un aspetto critico consistette nella presenza nel territorio italiano di più autorità per l'istruzione. In tale senso, un passo in avanti fu compiuto dalla Commissione per l'educazione presieduta dal pedagogista americano Carleton Washburne, intento ad introdurre nel contesto scolastico le basi del comportamento democratico, nonché l'individualizzazione e la socializzazione dell'insegnamento. Nell'ottica di Washburne, l'istruzione primaria assunse un ruolo centrale per la rinascita del Paese. I piani di studio del 1945 furono improntati sulla costruzione di una società democratica<sup>[45]</sup>. A tal riguardo, affiorò l'idea di istituire un Consiglio insegnanti-genitori ed un Consiglio di direzione. Occorre evidenziare che, in tale fase storica, non mancarono i richiami alla scuola privata, concepita come servizio pubblico ed il ritorno dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche<sup>[46]</sup>.

## 6. Il periodo post-fascista: tra disordini ed incertezze

Nel 1946 De Gasperi ritornò alla guida dell'Esecutivo, affidando il Ministero della Pubblica Istruzione a Guido Gonella. Nell'anno successivo, quest'ultimo predispose una commissione con il compito di intraprendere un'inchiesta sulla scuola italiana. La "Grande Commissione" fu composta da quattro sottocommissioni, a parte quella preposta per l'istruzione artistica. La suddetta inchiesta si concluse con un disegno di legge sulle "Norme generali dell'istruzione", non discussa in Parlamento e sprovvista di copertura finanziaria. Tale fallimento costrinse il Governo a mettere in atto la politica del "doppio binario", tramite l'approvazione di svariati provvedimenti amministrativi, al fine di privilegiare, da un lato, la scuola privata, e dall'altro monitorare la scuola pubblica. L'Esecutivo, vicino al mondo cattolico, rivolse attenzione alle Scuole per l'Infanzia, gestita da istituti dipendenti dalle autorità ecclesiastica o dagli Istituti di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB).

Dal punto di vista interno, l'accesso all'istruzione magistrale fu tollerato anche in assenza di titoli. Agli inizi degli anni Cinquanta, l'Italia dovette fare i conti con una realtà diversa e di conseguenza allineare il sistema scolastico alle esigenze del momento. Nel 1948, i censimenti mostrarono il divario tra Nord e Sud, esaltando l'elevato tasso di analfabetismo riscontrato nel Meridione. Nel 1953, si assistette alla mobilitazione dei docenti; l'anno successivo, nel corso della IV Conferenza del PCI del 1954, fu denunciato il sottosviluppo delle strutture civili e ribadita l'esigenza di riportare i giovani sullo stesso piano in ambito scolastico.

Da qui prese forma l'idea di istituire una scuola elementare-media unica per tutti, dai 6 ai 14 anni. Con l'ascesa di Antonio Segni, la scuola privata ottenne maggiore considerazione. Appare opportuno ricordare che, in tale periodo storico, l'inchiesta condotta dal socialdemocratico Tremelloni sulla miseria e sulla disoccupazione evidenziò la gravissima situazione nazionale. Alla luce di ciò, la commissione propose di istituire dei cantieri-scuola sovvenzionati dallo Stato per la progettazione di interventi pubblici e corsi di qualificazione professionale. Per un breve periodo, l'apparato scolastico rimase immutato: tutta l'attenzione fu rivolta alla scuola di base unica. Il ministro della Pubblica Istruzione Martino presentò una legge sull'edilizia scolastica che includeva l'istituzione di borse di studio per gli studenti delle scuole secondarie statali. Al fine di garantire la piena parità, il termine "statale" fu soppresso con un emendamento presentato nel corso del dibattito. Il rapporto scuola-lavoro fu favorito dalla legge sull'apprendistato<sup>[47]</sup>, che imputò ai datori di lavoro la responsabilità dell'istruzione degli apprendisti. Tale legge, non priva

di criticità, dipese dal c.d. Piano Vanoni, ovvero dallo Schema di Sviluppo del reddito e dell'occupazione nel decennio 1955-1964, predisposto dal ministro del Bilancio Enzo Vanoni. Per quanto concerne i programmi, si provvide alla messa a punto di un nuovo piano di studi<sup>[48]</sup> per l'istruzione elementare, organizzati in cicli, allo scopo di favorire la continuità<sup>[49]</sup>. Qualche anno dopo, la scuola elementare fu riorganizzata per cicli di due e tre anni, introducendo l'esame per il passaggio dal primo al secondo ciclo, revocato nel 1957. Gli "Orientamenti per le attività educative nella scuola materna" non apportarono grandi novità; essi, infatti, rimasero relegati in ragione della preoccupazione di un intervento dello Stato in materia scolastica. Nel 1959, il progetto di legge avanzato da Aldo Moro deluse le aspettative. Tale progetto, privilegiando il liceo scientifico rispetto al classico, avrebbe leso l'istruzione magistrale. Negli anni Cinquanta, gli insegnanti conobbero un lieve incremento economico, tradotto in cinque disposizione di legge<sup>[50]</sup>. Nel 1957, il senatore Donini presentò un ordine del giorno relativo all'insegnamento obbligatorio della Costituzione Repubblicana; nell'anno successivo, esso divenne legge<sup>[51]</sup> ad opera di Aldo Moro. Nel 1960, l'insegnamento della storia fu esteso nelle ultime classi delle scuole secondarie inferiori e superiori, con due circolari del ministro Giacinto Bosco. Un rilevante provvedimento fu presentato da Moro in Parlamento nel 1958, meglio noto come "Piano Fanfani", interessato al problema dell'edilizia scolastica. Esso prevedeva un intervento diretto dello Stato in tale settore tramite un cospicuo stanziamento di fondi. Un aspetto peculiare consistette in un paragrafo dedicato alla "Politica di sviluppo economico e al Piano della scuola", nel quale fu riportato che un'offerta di lavoro inidonea rispetto alle necessità della produzione avrebbe intralciato lo sviluppo economico. Tale Piano incontrò numerose opposizioni<sup>[52]</sup>. In particolare, si obiettò la mancata indicazione delle fonti di finanziamento e l'assenza di risorse per l'istituzione delle scuole materne statali. A fronte di un clima politico animato, il Piano decennale non fu approvato; tuttavia, esso fu sostituito dal c.d. stralcio triennale, basato sulla necessità di immediati finanziamenti relativi all'edilizia e alle sedi scolastiche. Dal punto di vista giuridico, le scuole materne statali furono riconosciute con la legge 24 luglio 1962, n. 1073.

## 7. La necessità di un intervento decisivo

Nel 1959, il Ministro Medici affidò alla SVIMEZ (Istituto per lo sviluppo del Mezzogiorno) un'indagine sui futuri bisogni di istruzione professionale, specificamente per il quinquennio 1960-1975, in regione del presumibile sviluppo del lavoro. In base agli esiti resi noti nel 1961, nel suddetto periodo, il mercato del lavoro nazionale avrebbe avuto necessità di un numero crescente di diplomati e laureati. Tuttavia, le previsioni della SVIMEZ si rivelarono scorrette; da ciò ne conseguì un aumento delle iscrizioni agli istituti di istruzione secondaria superiore e alle università. Negli anni Settanta, l'Esecutivo

italiano proseguì la c.d. “politica dei redditi”, attuando la strategia della programmazione, al fine di ridisegnare in toto il sistema scolastico. A tal proposito, fu predisposta una Commissione, composta da otto senatori, otto deputati, otto tecnici, otto esperti in materie economiche e sociali, che coadiuvò la Commissione per la programmazione economica nazionale e la Commissione per lo studio della riforma della pubblica amministrazione. In particolare, si intese vagliare lo stato delle strutture scolastiche, migliorare la qualità dell’insegnamento, riporre attenzione alla ricerca scientifica. Con la fine dell’operato, il ministro della Pubblica istruzione ricevette una relazione della Commissione d’indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia nella quale si esposero le problematiche più urgenti. Dal 1962 al 1968, sotto la guida del ministro Gui, si ottennero due importanti conquiste: l’istituzione della scuola media unica e della scuola materna statale. In tale contesto storico, si rivelò emblematica l’istituzione delle classi differenziate, sorte con lo scopo di recuperare giovani disagiati, che divennero un mezzo di discriminazione<sup>[53]</sup>. Esse, infatti, furono soppresse e sostituite con “attività integrative e di sostegno” da espletarsi nel tempo di 160 ore annue. Una questione spinosa riguardò il latino, da molti ritenuto decisivo per la formazione, e da altri reputato nocivo. A seguito della sua rimozione<sup>[54]</sup> come disciplina a sé stante, esso fu inserito a partire dalle seconde classi, circoscrivendo lo studio alle nozioni classiche, per convertirlo, in terza classe, in un insegnamento specifico ma facoltativo, rivolto a coloro i quali intendessero intraprendere la strada del liceo classico. Verso la fine degli anni Sessanta, il Governo italiano prese atto della presenza di gravi fraglie nella Pubblica Istruzione. In particolare, si avvertì la necessità di dare spazio alla pedagogia e di predisporre una riforma chiara e integrale. In tale fase storica, si assistette alla “contestazione studentesca”, conosciuta come “contestazione globale”, in ragione della trattazione di problemi di natura economica e sociale. Tale contestazione investì anche i metodi educativi adottati dalla società nei plurimi contesti quotidiani.

La dottrina prevalente imputa la contestazione in discussione alla scarsa attenzione riposta dall’apparato politico<sup>[55]</sup>. Nel corso di taluni eventi<sup>[56]</sup> fu presentato un nuovo progetto di riforma della scuola secondaria sull’istituzione di un biennio obbligatorio, seguito da un triennio “unitario”. In tale scenario, l’Esecutivo adottò provvedimenti specifici, tra cui: il D.L. sugli esami di maturità del 15 febbraio 1969, n. 9; la legge 27 ottobre 1969, n. 754 sulla sperimentazione, circa gli istituti professionali e gli istituti d’arte, con l’introduzione di corsi integrativi per i licei magistrali ed i licei artistici; infine, la legge 11 dicembre 1969, n. 910, sulla liberalizzazione degli accessi e dei piani di studio universitari. Nel 1970, su iniziativa del CERI (Centro per la ricerca e l’innovazione dell’insegnamento), si ebbe un convegno durante il quale scaturirono delle proposte sulla scuola superiore, come la circolare del 3 giugno 1970, n. 189<sup>[57]</sup>. Tra il 1972-73, fu avanzata una proposta di riforma incentrata sull’istituzione di tre ambiti: classico, scientifico e tecnico-professionale. Tale proposta, delineata da Scalfaro, non solo fu contestata dall’opposizione, ma divenne oggetto di discussione al di fuori dei confini nazionali. Una novità peculiare degli anni Settanta consistette nella nascita degli asili nido che

sostituirono gli istituti dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia nell'assistenza alla prole delle madri lavoratrici. La legge 6 dicembre 1971, n. 1044, attribuì ai Comuni il compito di istituire e amministrare gli asili nido; essa stabilì il volume e le modalità dei finanziamenti, ripartiti tra Regioni. Nello stesso anno, prese avvio il c.d. tempo pieno, per mezzo di una legge riservata ad altri provvedimenti<sup>[58]</sup>. Nel 1973, fu stipulato un accordo tra sindacati e Governo, il c.d. accordo di maggio, che riconobbe a membri sociali e istituzionali esterni la possibilità di intervenire nella guida della scuola. Da tale accordo scaturì la legge 30 luglio 1973, n. 477, tramite la quale si delegò l'Esecutivo ad emanare, entro quattordici giorni, decreti di attuazione dei principi accolti<sup>[59]</sup>, in conformità alle indicazioni del Parlamento. Tali decreti nacquero con l'intento di mitigare le varie polemiche e ripristinare un clima pacifico. Verso la fine degli anni Settanta, le leggi n. 517 e 518 provvidero a modificare rispettivamente l'approccio didattico della scuola elementare ed i programmi della scuola media.

## 8. Verso l'autonomia scolastica

Per quanto concerne i rapporti con la Santa Sede, nel 1980 un gruppo di deputati avanzò un progetto di legge composto da due soli articoli, che collocava la religione al di fuori dell'orario scolastico, quale materia facoltativa. Nel 1884, il Presidente del Consiglio dei Ministri Craxi sottoscrisse il nuovo Concordato tra Stato e Chiesa, formato da 18 articoli e da un protocollo addizionale<sup>[60]</sup>. Un anno dopo, il Presidente della Repubblica Cossiga rese esecutiva l'intesa tra l'autorità ecclesiastica e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. A tal proposito, appare opportuno segnalare che, il ministro Franca Falcucci, a distanza di pochissimo tempo, emanò la circolare n. 368, avente ad oggetto "l'Insegnamento della religione nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado". Tuttavia, nel 1986 furono presentate al Senato mozioni ed interpellanze con l'intento di contestare l'azione unilaterale del ministro e di rivalutare l'insegnamento religioso nelle scuole materne. Il ministro Falcucci suddivise le classi in gruppi, in modo tale da consentire sia l'insegnamento religioso sia altre attività. Un punto definitivo fu posto dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza 7 marzo 1989, n. 203, accolse il principio della piena facoltatività dell'insegnamento religioso cattolico, pena l'incostituzionalità dell'art. 9 del Concordato del 1984<sup>[61]</sup>. In seguito, l'intesa fu ridefinita con il D.P.R. del 23 giugno 1990, n. 202, dal ministro Sergio Mattarella e dallo stesso cardinale Poletti. Negli ultimi anni del Novecento, l'istruzione italiana subì una serie di mutamenti, sia qualitativi, sia quantitativi. Nel complesso, il tasso di scolarità si rivelò inferiore rispetto agli standard europei, a causa di una modesta produttività dell'istruzione secondaria e dell'obbligo scolastico fermo a quattordici anni.



Tale situazione perdurò per un notevole lasso di tempo, data la mancanza di una chiara ed integrale riforma in materia. In tale periodo, il confronto si focalizzò su due rilevanti questioni: l'autonomia scolastica e la parità tra scuole pubbliche e private. Sotto quest'ultimo profilo, il conflitto fu superato una volta definito il concetto di "pubblico" concepito come l'insieme delle risorse disponibili nello Stato. Da ciò ne discese una ristrutturazione del sistema pubblico, composto da scuole gestite dal Vertice, da scuole convenzionate dirette da privati e da scuole private intese come "imprese di insegnamento". Con la legge finanziaria del 1993, l'autonomia scolastica e universitaria divenne legge dello Stato. Nel giro di qualche anno, fu approvata una legge delega per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Tale provvedimento rappresentò un importante passo in avanti verso l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. Tuttavia, occorre non trascurare la presenza di problemi connessi all'attuazione della riforma, come ad esempio l'omissione di un piano di investimenti per le scuole. Un traguardo fu compiuto da Luigi Berlinguer, che provvide alla revisione integrale dell'ordinamento degli studi. Nell'ottica del ministro, la scuola elementare e media avrebbero dovuto lasciare il posto ad una scuola di base, dai sei ai dodici anni, ed ad una scuola di orientamento di tre anni, per i giovani dai dodici ai quindici anni<sup>[62]</sup>. L'esigenza di rivedere il sistema scolastico fu avvertita in occasione dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, relativa alla modifica del Titolo V della Costituzione. Al fine di incentivare l'istruzione, la legge 23 marzo 2003, n. 53, innalzò l'obbligo formativo a 18 anni. Un aspetto peculiare consistette nell'accreditamento a livello europeo degli apprendimenti scolastici e di alta formazione, mediante l'uso di modelli di valutazione divulgati nel territorio comunitario. L'European Credit Transfer System (ECTS) è un sistema europeo dei livelli professionali, articolato in 5 profili di prestazione che, tramite la descrizione analitica dei suoi indicatori, certifica la qualità delle competenze e favorisce la mobilità dei giovani. Con la riforma Moratti, fu ridefinita anche la configurazione interna del sistema educativo. Tale riforma perseguì un duplice obiettivo: da un lato, assicurare a tutti gli studenti un completo ventaglio di conoscenze, abilità e competenze; dall'altro, permettere ad ogni alunno di sviluppare la propria dimensione personale in momenti di crescita soggettivi<sup>[63]</sup>. La suddetta riforma<sup>[64]</sup> è tutt'ora in vigore; tuttavia, i suoi decreti attuativi subirono modifiche con la riforma Gelmini. La legge 30 dicembre 2010, n. 240, ridefinì il sistema universitario italiano in maniera drastica. Essa non si limitò ad innovare una possibile fase statutaria per le università, ma pretese la revisione degli statuti, invitando tali istituti a rimodellare la propria amministrazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. La legge in oggetto affidò al legislatore il compito di fissare una serie di criteri direttivi a cui gli atenei dovevano uniformare la propria autonomia statutaria. La predetta riforma ricevette numerose critiche<sup>[65]</sup>.

## 9. Emergenza Covid-19 e diritto all'istruzione

L'emergenza sanitaria da Coronavirus ha colpito non solo l'ambito sanitario ed economico, ma anche l'istruzione. Sin dall'inizio della pandemia, l'istruzione è stata oggetto di drastici provvedimenti che hanno profondamente incrinato il rapporto scuola famiglia.

Il Dpcm 4 marzo 2020, recante misure urgenti per il contrasto ed il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19, ha sospeso le attività educative nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e superiori, incluse le università e gli istituti di alta formazione. Il conseguente Dpcm 8 marzo 2020 ha invitato i dirigenti scolastici ad attuare misure di apprendimento a distanza. La volontà del Governo di preservare la formazione degli studenti mediante il ricorso a strumenti tecnologici ha trovato risposte ben differenti. L'Esecutivo italiano, dunque, ha inteso garantire l'esercizio del diritto all'istruzione, avallando così la natura intangibile di tale diritto. Tuttavia, occorre sottolineare che, il sistema scolastico ha mostrato i propri limiti, sia per la carenza di risorse economiche, sia per i deficit tecnici. Le misure normative adottate hanno evidenziato le disuguaglianze già presenti e frenato i processi di inclusione. A differenza degli altri Stati dell'UE, l'Italia non ha avviato in modo costante l'attività didattica in presenza. A tal proposito, si ricordi che il D.L. 8 aprile 2020, n. 22, ha rimesso al Ministro dell'Istruzione il potere di stabilire la data di inizio delle lezioni<sup>[66]</sup>

“d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, anche tenendo conto dell'eventuale necessità di recupero degli apprendimenti quale ordinaria attività didattica e della conclusione delle procedure di avvio dell'anno scolastico”.

In tale modo, il D.L. n. 22 si è intromesso nella materia in esame spettante alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Queste ultime sono solite a definire l'inizio dell'anno scolastico ed il calendario degli istituti secondari, tenendo presente le esigenze e le peculiarità di ogni territorio. Il D.L. in commento, al pari dei precedenti<sup>[67]</sup>, ha riconosciuto al Ministro dell'Istruzione poteri illimitati in materia di istruzione, escludendo la sussistenza di vincoli. Le procedure per il reclutamento e la stabilizzazione dei docenti precari avrebbero dovuto svolgersi nei mesi precedenti. Sotto tale profilo, è apparsa priva di giustificazione la norma con cui è stata posticipata l'attuazione delle graduatorie provinciali per le supplenze e la costituzione delle graduatorie di istituto all'anno scolastico 2021-2022 e quella concernente l'aggiornamento e l'efficacia delle graduatorie ad esaurimento. Con riguardo alle categorie più deboli, il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha previsto lo stanziamento di risorse pari a 75 milioni per assicurare agli studenti meno abbienti strumenti informatici idonei. Per quanto concerne la scuola dell'Infanzia,

essa non è stata oggetto di puntuali disposizioni nel quadro normativo dell'emergenza sanitaria; tale circostanza ha destato scalpore, data l'importanza riconosciuta ai diritti dell'infanzia. La chiusura dei servizi educativi per l'Infanzia ha condotto a ricercare delle modalità opportune che permettano l'accudimento dei bambini aventi genitori entrambi lavoratori. In tale ottica, rientrano il bonus baby-sitter, l'utilizzo dei congedi parentali ed il lavoro agile. Tuttavia, i mezzi sopramenzionati hanno tutelato il bambino in via indiretta, in quanto tendenti al sostegno del lavoro e del reddito dei genitori. Da ciò ne discende che, i diritti del bambino devono essere intesi in modo autonomo da quelli dei genitori<sup>[68]</sup>. In base a due studi (cinese e statunitense), i bambini sarebbero colpiti in misura più lieve dall'epidemia in corso. Tale dato potrebbe aver indotto l'Esecutivo a trascurare gli effetti delle restrizioni verso una categoria di soggetti più fragili. In tale senso, appare necessario segnalare l'assenza di richiami normativi alla condizione dei bambini. In concreto, l'idea di esaltare la perenne presenza delle istituzioni scolastiche mediante la didattica a distanza e taluni mezzi di sostegno economico ha prodotto l'effetto contrario.

La scelta politica di mantenere la linea restrittiva ha trascurato le relative conseguenze. In Italia, l'istruzione è ferma al modello tradizionale, contraddistinto dalla lezione frontale all'interno dell'aula. Il personale docente è stato poco incoraggiato sia sul lato economico che tecnico. A livello finanziario, non si è provveduto a stanziare risorse idonee ad assicurare l'ordinato rientro nell'ambito scolastico. Il nuovo modello scolastico è stato adottato trascurando le difficoltà incontrate dalle parti coinvolte. Gli insegnanti, infatti, hanno subito una compressione della libertà di insegnamento, in relazione all'organizzazione del lavoro. La decisione politica non ha tenuto conto della salute degli studenti, dell'impatto emotivo subito dagli stessi. Il ricorso alla didattica a distanza ha colpito non solo le famiglie economicamente più deboli, ma anche gli individui ai quali sono riservati piani di formazione differenziati<sup>[69]</sup>. In linea generale, si è preferito seguire la via della continuità, senza considerare l'individuo in sé. Una corrente di pensiero<sup>[70]</sup> sostiene che, al fine di rendere effettivo il diritto all'istruzione e funzionale il sistema scolastico, la Repubblica debba compiere azioni positive e rendersi parte attiva tramite la gestione diretta e la propria organizzazione amministrativa.

## 10. Conclusioni: la crisi dell'istruzione e l'urgenza di un progetto ambizioso

A causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, l'attività formativa di studenti di ogni ordine e grado si è dovuta arrestare. Fatta eccezione per la seconda guerra mondiale, per la prima volta, l'istruzione è andata incontro ad un destino crudele. All'inizio dell'epidemia, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per la Cultura e l'istruzione (UNESCO) ha lanciato un allarme per l'emergenza culturale. La Didattica a Distanza

(DAD), infatti, non si è rivelata uno strumento prezioso in tutti gli Stati. In Camerun, tale tecnica ha incontrato due limiti: la mancanza di una copertura di rete nelle aree rurali e la sussistenza di numerose famiglie versanti in mediocri condizioni economiche. La stessa sorte è toccata alle Università. In Europa, invece, la DAD ha incontrato maggior favore, anche se è stata intesa in maniera differente dai singoli Stati. La Gran Bretagna, la Francia, la Germania e l'Italia hanno ritenuto opportuno affidarsi totalmente alla DAD. A dispetto delle aspettative, non sono mancati dei problemi legati all'impiego dello strumento tecnologico, tali da creare enormi spaccature tra la classe politica. I periodi di lockdown, altresì, hanno precluso la circolazione, sospendendo i soggiorni di istruzione all'estero.

L'emergenza culturale è un dato di fatto, da non trascurare. La decisione di riaprire le scuole da parte di molteplici Paesi (europei e non) si è rivelata una prova di audacia. In Italia, si sarebbe potuto fare di più. Innanzitutto, occorre tenere distinto il tema della riapertura delle scuole da quello della diffusione del contagio<sup>[71]</sup>, in quanto non si rinvencono dati certi che possano portare a pensare che i contagi avvengano nelle strutture scolastiche o in altri contesti. Una volta esclusa la prospettiva della scuola come diffusore di contagi, si dovrebbe mettere in atto una vera e propria programmazione, intesa come accollo della responsabilità di far accadere quello che si annuncia<sup>[72]</sup>. Il problema risiede nell'investire realmente sulla riapertura delle scuole. Ovviamente, non si intende mettere in discussione la validità della DAD. Lo strumento tecnologico ha alleviato<sup>[73]</sup> i costi di vitto e alloggio, le spese di trasporto; esso ha agevolato gli studenti lavoratori e gli adulti amanti della cultura. Tuttavia, al contempo - ed è questo il dato più critico - essa ha azzerato la socialità, privando le nuove generazioni dei loro spazi, del contatto umano. Di fronte al rischio di una "deriva" culturale, si dovrebbe cominciare a redigere un progetto che restituisca ai giovani non solo la propria comunità amicale, ma anche la voglia di fare. A tal proposito, risuonano forti le parole di un grande giurista italiano, Piero Calamandrei. In uno scenario storico diverso da quello attuale, egli osservava:

“quando vi viene in mente di domandarvi quali sono gli organi costituzionali, a tutti voi verrà naturale la risposta: sono le Camere, la Camera dei deputati, il Senato, il Presidente della Repubblica, la magistratura: ma non vi verrà in mente di considerare fra questi organi anche la scuola, la quale invece è un organo vitale della democrazia come noi la concepiamo. Se si dovesse fare un paragone tra l'organismo costituzionale e l'organismo umano, si dovrebbe dire che la scuola corrisponde a quegli organi che nell'organismo umano hanno la funzione di creare il sangue. Gli organi ematopoietici, quelli da cui parte il sangue che rinnova giornalmente tutti gli altri organi, che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita”<sup>[74]</sup>.

IL PERCORSO EVOLUTIVO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: DALLA COSTITUZIONE AI GIORNI  
NOSTRI

---

## Note e riferimenti bibliografici

- [1] M. Giua, Relazione sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino, in Commissione per la Costituzione, III Sottocommissione, Documenti, Atti Camera, pp. 93-95.
- [2] G. Galazzo, "Obbligatorietà e gratuità": riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione, in Costituzione e istruzione, a cura di G. Matucci, F. Rigano, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 333.
- [3] P. Calamandrei, Discorso sulla Costituzione agli studenti di Milano, 26 gennaio 1955.
- [4] M. Benvenuti, Art. 34, in La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I - Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 226.
- [5] E. Rossi, P. Assis, F. Biondi Dal monte, La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana, in Osservatorio AIC, n. 1, 2016, p. 3.
- [6] È importante non confondere il suddetto diritto con il diritto spettante ai figli in ordine al potere-dovere di istruire ed educare la prole attribuito ai genitori dall'art. 30 e dagli artt. 147-148 c.c.
- [7] In particolare, P. Calamandrei, Difendiamo la scuola democratica, in Scritti e discorsi politici, a cura di N. Bobbio, Firenze, La nuova Italia, 1966, p. 389, definiva l'apparato scolastico "organo centrale della democrazia e completa-mento necessario del suffragio universale".
- [8] G. Fontana, La libertà di insegnamento, in Le dimensioni costituzionali dell'istruzione, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2019, p. 100.
- [9] Sulla lotta contro le scuole private, si veda A. Catelani, Diritto all'istruzione e pluralismo democratico, in Pensare il diritto, 2014, pp. 6-7.
- [10] Si ricordi che, l'attuazione di tale parte della Costituzione è avvenuta soltanto a partire dalla legge 10 marzo 2000, n. 62.
- [11] G. Giacobbe, La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano: Materiali per una ricerca, Torino, Giappichelli, 2016, p. 70. Si ricordi che, nei confronti delle famiglie in difficoltà, è compito della Repubblica rendere effettivo tale diritto "con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso" (art. 34, comma 4, Cost.).
- [12] In caso di omissione, i genitori possono rispondere del reato prescritto dall'art. 731 c.p., in virtù del quale "Chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, omette, senza giusto motivo, d'impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare è punito con l'ammenda fino a euro 30". Da codesto obbligo non è esonerato neppure il genitore, separato o non convivente, non affidatario del figlio.
- [13] F. Longo, Famiglia e responsabilità: i nuovi danni, Milano, Giuffrè, 2012, p. 5.
- [14] S. Scoca, Scuola e Costituzione, in Legalità e giustizia, 1984, p. 683.
- [15] Come sottolineato da L. Michelotti, Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario, in Diritti e Autonomie territoriali, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino, Giappichelli, 2014, p. 319, tali disposizioni intendono l'istruzione "non come un diritto "statico", ma come un diritto dotato di una notevolissima ed intrinseca valenza "relazionale", in quanto strumento promotore di uguaglianza tra i sessi, di comprensione dei valori culturali ed ambientali e, più in generale, di tolleranza e di pace tra tutte le nazioni, i gruppi razziali, etnici e religiosi".
- [16] Ai sensi dell'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: "Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e

delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai loro figli”.

[17] Ai sensi dell'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: “Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Gli Stati parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che: l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti; l'istruzione secondaria nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; l'istruzione deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; l'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata nella misura possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso; deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni. Nessuna disposizione di questo articolo sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purché i principi enunciati nel 1o paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato”.

[18] Ai sensi dell'art. 28, comma 1, della Convenzione ONU: “Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione della capacità di ognuno; d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo; e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola”.

[19] Ai sensi dell'art. 2 di tale Convenzione: “Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza”.

[20] Ai sensi dell'art. 29 di tale Convenzione: “Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà”.

[21] In particolare, rileva l'art. 10 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, in base al quale “gli Stati parte prendono tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne al fine di assicurare loro gli stessi diritti degli uomini per quanto concerne l'educazione e, in particolare, per garantire, su basi uguali tra l'uomo e la donna: le medesime condizioni di orientamento professionale, accesso agli studi e conseguimento dei titoli di studio negli istituti di insegnamento di ogni ordine e grado, tanto nelle zone rurali che nelle zone urbane. L'uguaglianza deve essere garantita sia nell'insegnamento prescolastico, generale, tecnico, professionale e superiore, sia in ogni altro ambito di formazione professionale”.

[22] Ai sensi dell'art. 2, par. 3, della Convenzione OIL, n. 138, del 1973: “L'età minima specificata in conformità del paragrafo 1 del presente articolo non dovrà essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né in ogni caso inferiore ai quindici anni”

[23] Ai sensi dell'art. 2 del Primo Protocollo della CEDU: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

[24] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - Grande Camera, Caso Leyla Sahin c. Turchia, sent. 10 novembre 2005.

[25] Ai sensi dell'art. 14 della Convenzione ONU: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione".

[26] Ai sensi dell'art. 5 del Protocollo addizionale CEDU: "Le Alte Parti contraenti considereranno gli articoli 1, 2, 3 e 4 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza".

[27] Sul punto, si veda A. Bennazzo, Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea, in Riv. it. dir. pubbl. comunitario, 1998, p. 861.

[28] Ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

[29] Appare opportuno segnalare che, la disposizione richiamata configura il diritto all'istruzione come un diritto individuale.

[30] Come evidenziato da C. G. Lacaita, Istruzione e sviluppo industriale in Italia. 1859-1914, Firenze, Giunti-Barbera, 1973, p. 31, "degli 8789 comuni esistenti nel 1861, 7807 avevano una popolazione inferiore a 5 mila abitanti e disponevano di scarse risorse finanziarie. Il predominio dei ceti conservatori nelle amministrazioni comunali (assicurato dalla legge 23 ottobre 1859 e confermato da quella del 20 marzo 1865 che con l'art. 7 assegnava il diritto di voto a una ristrettissima minoranza della popolazione) non favorì certo il sollecito apprestamento delle strutture indispensabili a tradurre in realtà il principio dell'obbligo scolastico".

[31] Sul tema, si veda A. Ascensi, Maestri e istruzione popolare in Italia tra Otto e Novecento, a cura di R. Sani, A. Tedde, Milano, Vita e Pensiero, 2003, pp. 119-126.

[32] Ai sensi dell'art. 286 della legge Casati: "Queste scuole e questi istituti dovranno mantenersi separati dai ginnasi e dai licei. In ogni caso la direzione immediata degli stabilimenti tecnici istituiti da questa Legge non potrà mai essere affidata alla stessa persona (cioè al preside) cui è affidata quella degli istituti di istruzione secondaria".

[33] Per un approfondimento sull'istruzione secondaria, si veda A. Ascensi, Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 123-136.

[34] Si ricordi che, l'art. 1, comma 3, della legge elettorale 20 marzo 1959 richiedeva quale condizione per essere considerato elettore "di sapere leggere e scrivere".

[35] G. Genovesi, Storia della scuola dal Settecento ad oggi, Roma, Laterza, 1999, p. 70.

[36] L'accusa mossa da Giolitti fu pesante. Egli denunciò che "molta parte d'Italia è in condizione di vera inferiorità quanto alla istruzione popolare, inferiorità che è fonte di gravi danni economici, morali e politici. La guerra all'analfabetismo, all'ignoranza, alla superstizione è uno dei primi doveri di una illuminata democrazia e questo dovere noi intendiamo adempiere con la maggior energia" (in Camera dei Deputati, Atti parlamentari, Discussioni, Leg. XXI, 1 dicembre 1903).

[37] Art. 3 della legge elettorale del 30 giugno 1912, n. 666.

[38] Relazione D.d.l. n. 465, Provvedimenti per la scuola e per i maestri elementari, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari. Disegni di Legge e Relazioni, Leg. XXI, 30 gennaio 1904, p. 9.

[39] Relazione D.d.l. n. 465, Provvedimenti per la scuola e per i maestri elementari, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari. Disegni di Legge e Relazioni, Leg. XXI, 30 gennaio 1904, p. 11.



[40] Il direttore generale per l'istruzione primaria e popolare, Camillo Corradini, denunciò la grave situazione in cui versava l'istruzione italiana. In particolare, egli dichiarò che “in circa i 7/8 dei nostri Comuni, i quali formano i 3/5 della popolazione del Regno, non esistono scuole elementari di grado superiore e che l'obbligo scolastico si limita alla durata di soli 3 anni, dai 6 ai 9 anni, per concludere che grandi sforzi e grandi sacrifici ancor si richiedono per conseguire decisivi risultati di vittoria sull'analfabetismo e per diffondere nelle nostre classi lavoratrici quel tanto di istruzione, che non si limiti al puro apprendimento delle lettere dell'alfabeto e alla meccanica lettura di un sillabario” (Ministero della Pubblica istruzione, *L'istruzione primaria e popolare in Italia con particolare riguardo all'a.s. 1907/08. Relazione presentata a S.E. il Ministro della Pubblica istruzione dal Direttore generale per l'istruzione primaria e popolare*, dott. Camillo Corradini, Vol. 4, Roma, Tip. Operaia Romana Cooperativa, 1910).

[41] Si pensi, ad esempio, alle notevoli differenze tra i bilanci dei Comuni dell'Italia settentrionale e di quella meridionale.

[42] Sul tema, si veda C. Martinelli, *Formare le madri. L'istruzione professionale femminile durante il fascismo*, in *Riv. di Storia dell'Educazione*, n. 7, 2020, pp. 71-82.

[43] La Carta della scuola, approvata dal Gran Consiglio del Fascismo del 15 febbraio 1939, si fondava sul principio in base al quale la scuola e la cultura avrebbero dovuto costituire i pilastri principali del potenziamento dello Stato fascista. L. Pomante, *Fascismo, cultura e università in un importante discorso di Giuseppe Bottai (1928)*, in *History of education and children's literature*, Vol. III, n. 1, Macerata, 2013, p. 720, osserva che “significativo è quanto esposto già nella prima dichiarazione della Carta, secondo la quale “nell'unità morale, politica ed economica della Nazione italiana, che si realizza integralmente nello Stato fascista, la Scuola [...] forma la coscienza umana e politica delle nuove generazioni”. L'istruzione e la cultura, a questo riguardo, erano nuovamente riproposte come fondamentali ai fini della crescita umana, civile e soprattutto “politica” dei cittadini”.

[44] Regio decreto - Legge 5 settembre 1938 - XVI, n. 1390.

[45] R. Sante di Pol, *La formazione del maestro italiano tra istanze pedagogiche e scelte politico-sociali. Un profilo storico*, in *Insegnare a insegnare. Il tirocinio nella formazione dei docenti: il caso di Torino*, D. Maccario (a cura di), FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 33.

[46] R. Colozza, *Partigiani in borghese. Unità Popolare nell'Italia del dopoguerra: Unità Popolare nell'Italia del dopoguerra*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 196.

[47] Legge 19 gennaio 1955, n. 25.

[48] Legge 14 giugno 1955, n. 33.

[49] In particolare, i cicli sono i seguenti: I e II classe – III, IV e V classe.

[50] Si tratta della legge 15 dicembre 1955, n. 1440, del provvedimento di legge, 24 maggio 1956, n. 505, del provvedimento, legge 8 febbraio 1957, n. 744, della legge, 3 agosto 1957, n.744, e della legge 12 agosto 1957, n. 799.

[51] D.P.R. 13 giugno 1958, n. 585.

[52] Come sottolineato da G. Guzzo, *Scuola elementare addio*, Milano, Rubbettino, 2003, pp. 73-74, il Piano Fanfani “trascurò di vedere il problema dell'istruzione elementare dentro quello della ristrutturazione di tutto il sistema scolastico”.

[53] Legge 31 dicembre 1962, n. 1859.

[54] Legge 4 agosto 1977, n. 517.

[55] T. Tommasi, G. Genovesi, M. Torelli, B. Incatasciato, S. Ulivieri, E. Catarsi, *L'istruzione di base in Italia (1859-1977)*, Firenze, Vallecchi, 1978, pp. 26-27.

[56] Si tratta di un Convegno del 1968 tenutosi a Roma e di una Conferenza del 1971 svoltasi a Bologna.

[57] Essa considerava come un unico ciclo didattico le prime due classi della scuola superiore.

[58] Legge 24 settembre 1971, n. 820.

[59] Per un approfondimento sui decreti delegati, si veda F. Susi, *Scuola, società, politica, democrazia: dalla riforma Gentile ai decreti delegati*, Roma, Armando, 2012, pp. 191-206.

[60] Legge 25 marzo 1985, n. 121.

[61] Si ricordi che, la Corte Costituzionale, nella sentenza 14 gennaio 1991, n. 13, precisò che lo stato di non obbligo “può comprendere, tra le altre possibili, anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola”.

[62] Si ricordi che, a causa di una forte contestazione da parte degli insegnanti, il ministro fu costretto a dimettersi ed al suo posto subentrò Tullio De Mauro.

[63] A. E. Briguglio, *Dal ministero Berlinguer alla riforma Gelmini: note cursorie per riflettere sugli itinerari della formazione e dell'istruzione in Italia*, in *Quaderni di Intercultura*, 2011, p. 12.

[64] Per un approfondimento sulle caratteristiche della riforma in discussione, si veda G. Bertagna, *Dal paradigma servile al paradigma signorile. Per un recupero del valore dell'istruzione e della formazione professionale, in Istruzione formazione lavoro: una filiera da (ri)costruire: l'esperienza*, a cura di A. Bramanti, D. Odifreddi, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 56-57.

[65] A. Nifo, D. Scalera, *Tre punti deboli della riforma Gelmini*, in *ilmerito.org*, 2010.

[66] Secondo P. Maci, *La scuola ai tempi del COVID-19. Una prima lettura del decreto legge n. 22 del 2020*, in *biodiritto.org*, n. 1, 2020, p. 6, la suddetta disposizione potrebbe valere “come indicazione di massima per l'inizio dell'attività di integrazione e recupero degli apprendimenti degli alunni e degli studenti delle classi prime e intermedie promossi con debiti”.

[67] D.L. 23 febbraio 2020, n. 6; D.L. 2 marzo 2020, n. 9.

[68] Come sottolineato da L. Conti, “Prima la salute” o “Prima i bambini”? *Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, p. 13, occorre “mettere in discussione il presupposto (finora mai contraddetto) dell'accessorietà dei diritti dei bambini rispetto a quelli dei loro genitori, auspicandone una loro rivalutazione in senso autonomo e distinto dalle restrizioni cui possono essere sottoposti gli adulti.

[69] Si segnala, altresì, l'assenza di apposite misure a tutela degli studenti stranieri.

[70] S. Nicodemo, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *federalismi.it*, 2020, p. 22.

[71] L. Leo, *La Costituzione non ha colpe*, in *laCostituzione.info*, 2021.

[72] A. Poggi, *La vera domanda a cui Conte e Azzolina non rispondono*, in *Il Sussidiario*, 2021.

[73] S. Prisco, *La didattica universitaria a distanza: “filosofia”, opportunità, limiti e rischi*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, p. 1084-1085.

[74] P. Calamandrei, *Difendiamo la scuola democratica*, in *ID.*, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008, p. 85.

## Bibliografia

A. Ascensi, *Maestri e istruzione popolare in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di R. Sani, A. Tedde, Milano, Vita e Pensiero, 2003, pp. 119-126;

A. Ascensi, *Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 123-136;

A. Bennazzo, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 861;

M. Benvenuti, *Art. 34, in La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I -*

- Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 226;
- G. Bertagna, Dal paradigma servile al paradigma signorile. Per un recupero del valore dell'istruzione e della formazione professionale, in Istruzione formazione lavoro: una filiera da (ri)costruire: l'esperienza, a cura di A. Bramanti, D. Odifreddi, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 56-57;
- A. E. Briguglio, Dal ministero Berlinguer alla riforma Gelmini: note cursorie per riflettere sugli itinerari della formazione e dell'istruzione in Italia, in Quaderni di Intercultura, 2011, p. 12;
- P. Calamandrei, Difendiamo la scuola democratica, in Scritti e discorsi politici, a cura di N. Bobbio, Firenze, La nuova Italia, 1966, p. 389;
- P. Calamandrei, Difendiamo la scuola democratica, in ID., Per la scuola, Palermo, Sellerio, 2008, p. 85;
- A. Catelani, Diritto all'istruzione e pluralismo democratico, in Pensare il diritto, 2014, pp. 6-7;
- R. Colozza, Partigiani in borghese. Unità Popolare nell'Italia del dopoguerra: Unità Popolare nell'Italia del dopoguerra, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 196;
- L. Conti, "Prima la salute" o "Prima i bambini"? Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), 2020, p. 13;
- G. Fontana, La libertà di insegnamento, in Le dimensioni costituzionali dell'istruzione, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2019, p. 100;
- G. Galazzo, "Obbligatorietà e gratuità": riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione, in Costituzione e istruzione, a cura di G. Matucci, F. Rigano, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 333;
- G. Giacobbe, La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano: Materiali per una ricerca, Torino, Giappichelli, 2016, p. 70;
- C. G. Lacaia, Istruzione e sviluppo industriale in Italia. 1859-1914, Firenze, Giunti-Barbera, 1973, p. 31;
- L. Leo, La Costituzione non ha colpe, in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 2021;
- G. Genovesi, Storia della scuola dal Settecento ad oggi, Roma, Laterza, 1999, p. 70;
- G. Guzzo, Scuola elementare addio, Milano, Rubbettino, 2003, pp. 73-74;
- F. Longo, Famiglia e responsabilità: i nuovi danni, Milano, Giuffrè, 2012, p. 5;
- P. Maci, La scuola ai tempi del COVID-19. Una prima lettura del decreto legge n. 22 del 2020, in [biodiritto.org](http://biodiritto.org), n. 1, 2020, p. 6;
- C. Martinelli, Formare le madri. L'istruzione professionale femminile durante il fascismo, in Riv. di Storia dell'Educazione, n. 7, 2020, pp. 71-82;
- L. Michelotti, Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario, in Diritti e Autonomie territoriali, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino, Giappichelli, 2014, p. 319;
- Ministero della Pubblica istruzione, L'istruzione primaria e popolare in Italia con particolare riguardo all'a.s. 1907/08. Relazione presentata a S.E. il Ministro della Pubblica istruzione dal Direttore generale per l'istruzione primaria e popolare, dott. Camillo Corradini, Vol. 4, Roma, Tip. Operaia Romana Cooperativa, 1910;
- S. Nicodemo, La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19), in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020, p. 22;
- A. Nifo, D. Scalera, Tre punti deboli della riforma Gelmini, in [ilmerito.org](http://ilmerito.org), 2010;
- A. Poggi, La vera domanda a cui Conte e Azzolina non rispondono, in Il Sussidiario, 2021;
- L. Pomante, Fascismo, cultura e università in un importante discorso di Giuseppe Bottai (1928), in History of

education e children's literature, Vol. III, n. 1, Macerata, 2013, p. 720;

S. Prisco, La didattica universitaria a distanza: "filosofia", opportunità, limiti e rischi, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, p. 1084-1085;

E. Rossi, P. Assis, F. Biondi Dal monte, La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2016, p. 3;

R. Sante di Pol, La formazione del maestro italiano tra istanze pedagogiche e scelte politico-sociali. Un profilo storico, in *Insegnare a insegnare. Il tirocinio nella formazione dei docenti: il caso di Torino*, D. Maccario (a cura di), FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 33;

S. Scoca, Scuola e Costituzione, in *Legalità e giustizia*, 1984, p. 683;

F. Susi, Scuola, società, politica, democrazia: dalla riforma Gentile ai decreti delegati, Roma, Armando, 2012, pp. 191-206;

T. Tommasi, G. Genovesi, M. Torelli, B. Incatasciato, S. Ulivieri, E. Catarsi, L'istruzione di base in Italia (1859-1977), Firenze, Vallecchi, 1978, pp. 26-27.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6459>