

# *Il diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*

## *1. Il diritto all'istruzione nel quadro dei diritti sociali*

Il diritto all'istruzione si inserisce nel quadro dello Stato sociale che costituisce la forma di Stato storicamente affermata al superamento dello Stato liberale<sup>1</sup>. Mentre quest'ultimo aveva garantito i diritti di libertà individuale ma si era ispirato al principio dell'astensione dall'intervento nei rapporti economico-sociali, lo Stato sociale si è proposto di tutelare le classi meno abbienti e di soddisfare fondamentali bisogni; in particolare esso ha progressivamente assicurato la gestione pubblica e l'erogazione secondo criteri sociali dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria, in precedenza rimesse all'iniziativa privata e quindi alle regole economiche del mercato<sup>2</sup>.

Questa evoluzione è stata solennemente sancita sul piano costituzionale mediante l'ampliamento del catalogo dei diritti con una nuova categoria, quella dei "diritti sociali", tra i quali il diritto alla salute, il diritto all'assistenza, il diritto all'istruzione. Per quanto concerne specificamente l'istruzione, ad esempio, già nel 1919 la Costituzione tedesca di Weimar stabiliva all'art. 145 la gratuità dell'istruzione e dei mezzi di apprendimento nelle scuole popolari e complementari.

Il diritto all'istruzione compare altresì nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'O.N.U. nel 1948, la quale ha stabilito (art. 26, 1° comma) che "l'educazione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare è obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere generalizzata; l'accesso all'istruzione su-

\* Docente di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Bologna.

<sup>1</sup> Sul diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano v. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. del dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 96 ss.; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1975; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, *Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1976, p. 210 ss.

<sup>2</sup> Sulla nozione giuridica di Stato sociale v. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 93 ss.

periore deve essere aperto in piena uguaglianza a tutti sulla base del merito". Anche il Protocollo addizionale del 1952 alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha stabilito (art. 2) che "nessuno può vedersi rifiutato il diritto all'istruzione".

Anche la Costituzione della Repubblica italiana ha accolto vari diritti sociali<sup>3</sup>. Al diritto all'istruzione, in particolare, è dedicato l'art. 34 il quale, dopo la solenne proclamazione che "la scuola è aperta a tutti", stabilisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, ed il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi, anche se privi di mezzi; l'art. 34 stabilisce infine che "la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso".

Queste disposizioni pongono innanzi tutto il problema della diversità di natura giuridica dei diritti sociali rispetto ai diritti tipici delle Costituzioni liberali. A questo proposito si può ricordare quanto scriveva nel 1946 un autorevole giurista e membro dell'Assemblea Costituente, Piero Calamandrei:

"I diritti di libertà nel senso tradizionale costituiscono, per il solo fatto di trovarsi iscritti nella costituzione, un impiego immediato dello stato di astenersi dal compiere atti che possano turbare, in modo consentito dalle leggi, quelle libertà: sono diritti già perfetti ed attuabili che lo stato, purché voglia, può immediatamente rispettare e soddisfare senza fatica e senza spesa, dato che per rispettarli e soddisfarli le autorità pubbliche non devono far altro che mantenere una posizione di non intervento e di inerzia che non costa nulla. Ma lo stesso non si può dire per i diritti sociali: i quali, poiché ad essi corrisponde da parte dello stato un obbligo positivo di fare e di dare, pongono allo stato, per la loro soddisfazione, una serie di esigenze pratiche che non possono essere soddisfatte se non disponendo di mezzi adeguati, conseguibili soltanto a prezzo di profonde trasformazioni dei rapporti sociali basati sull'economia liberale"<sup>4</sup>.

Calamandrei sottolineava ulteriormente la differenza tra le due categorie di diritti notando che "nelle costituzioni uscite dalla prima guerra mondiale non sempre a questa esigenza sociale che spinge lo stato a intervenire nel campo economico corrisponde l'esplicita affermazione di veri e propri diritti individuali a tale intervento: e si adoperano preferibilmente formule meno impegnative nelle quali, piuttosto che di diritti soggettivi del singolo, si parla di poteri o di doveri generici dello stato, che possono avere una rilevanza politica nei confronti della collettività, ma sui quali non possono fondarsi pretese individuali giuridicamente tutelate"<sup>5</sup>.

## 2. L'offerta di istruzione dello Stato

Queste osservazioni sulla natura dei diritti sociali inducono a sviluppare l'analisi dell'ordinamento italiano al fine di verificare in quale misura esso accolga e tuteli il diritto all'istruzione.

<sup>3</sup> Cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", XXXI (1981), p. 755 ss.

<sup>4</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, La Nuova Italia, 1946, 2ª ediz., pp. XXXVII-XXXIX.

<sup>5</sup> P. CALAMANDREI, *op. cit.*, p. XXXIII.

Al riguardo bisogna innanzi tutto notare che la Costituzione distingue nettamente l'istruzione inferiore da quella superiore. Per l'istruzione inferiore infatti l'art. 34 stabilisce i principi dell'obbligatorietà e della gratuità; per l'istruzione non obbligatoria invece non è riprodotta la garanzia della gratuità, ma è sancito il diritto non di tutti, bensì soltanto dei capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, fruendo di apposite agevolazioni volte a rendere effettivo tale diritto.

Sarebbe tuttavia riduttivo risolvere il diritto all'istruzione nella gratuità dell'istruzione inferiore e nelle provvidenze volte a favorire la frequenza alla scuola, e cioè nelle prestazioni di assistenza scolastica.

Un primo aspetto del diritto all'istruzione è costituito infatti dall'offerta di strutture di istruzione da parte dello Stato, dalla conformazione del sistema scolastico pubblico, dalla sua idoneità a superare le disomogeneità delle situazioni socio-culturali di partenza degli alunni con una modulazione dell'attività didattica adeguata alle specifiche esigenze dei singoli casi<sup>6</sup>.

Da questo punto di vista viene in rilievo innanzi tutto la disposizione costituzionale secondo cui "la Repubblica istituisce scuole stabili per tutti gli ordini e gradi"<sup>7</sup>. Tale disposizione ha posto infatti allo Stato un vero e proprio obbligo di provvedere direttamente al bisogno dell'istruzione, obbligo che è stato largamente adempiuto con la realizzazione di un'ampia rete di scuole statali che ha consentito una grande estensione della scolarità<sup>8</sup>.

Vanno poi considerate le condizioni di ammissione al servizio dell'istruzione, e cioè la disciplina delle tasse richieste per la frequenza della scuola statale. L'erogazione secondo criteri sociali del servizio dell'istruzione, finanziato mediante il sistema generale delle entrate statali piuttosto che con specifiche contribuzioni a carico degli utenti, costituisce infatti un importante fattore di superamento degli ostacoli economici alla fruizione del servizio medesimo e quindi va inquadrato anch'esso fra le misure volte ad allargare le possibilità di accesso all'istruzione.

La Costituzione, come si è notato, garantisce la gratuità soltanto per la scuola dell'obbligo e non anche per gli altri gradi di istruzione. La legislazione ordinaria ha tuttavia stabilito il principio della gratuità anche per la scuola materna<sup>9</sup>, mentre per l'istruzione secondaria superiore e per quella universitaria l'importo delle tasse è fissato in una modesta percentuale del costo reale del servizio, salvo riduzioni ed esenzioni per gli appartenenti a famiglie di condizione economica disagiata.

Bisogna considerare poi gli aspetti qualitativi del sistema scolastico: la misura del soddisfacimento del bisogno di istruzione dipende infatti anche dalla qualità e dall'efficacia del servizio offerto e cioè dall'idoneità delle attività scolastiche a far conseguire agli allievi i risultati di apprendimento cui esse sono preordinate, riducendo i fenomeni di insuccesso e di abbandono.

In questa prospettiva una misura molto importante deve essere considerata

<sup>6</sup> Cfr. G. Rossi, *Il diritto allo studio e l'amministrazione scolastica*, in "Annali della p.i.", XIX (1973), Quaderno n. 1, p. 295, secondo cui "è opportuno dall'insieme del funzionamento della scuola che dipende la realizzazione del diritto allo studio".

<sup>7</sup> Art. 33, 2° comma, Cost.: sul punto cfr. A. MURA, *Artt. 33-34*, cit., p. 235.

<sup>8</sup> Per alcuni dati sintetici si vedano le *Statistiche sull'evoluzione della scuola: 1946-1985*, in "Annali della p.i.", XXXIII (1987), p. 194 ss.

<sup>9</sup> L. 18 marzo 1968, n. 444, art. 1, 3° comma.

la realizzazione della scuola materna, disciplinata dalla L. 18 marzo 1968, n. 444, la quale ha superato una concezione puramente assistenziale di tale istituzione, assegnandole fini (poi sviluppati dagli orientamenti educativi approvati col D.P.R. 10 settembre 1969, n. 647) di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo. La scuola materna si caratterizza dunque come una istituzione volta al superamento precoce delle situazioni di condizionamento sociale suscettibili di incidere negativamente sul successo degli alunni negli ulteriori gradi di istruzione. È pur vero che l'iscrizione alla scuola materna ha carattere facoltativo: la gratuità della frequenza e soprattutto l'istituzione di un ampio numero di scuole hanno tuttavia determinato una generalizzazione del servizio che assume un importante valore quale strumento di miglioramento dell'efficacia del sistema scolastico nel suo complesso<sup>10</sup>.

La qualità del sistema scolastico peraltro è in funzione di vari fattori tra cui si possono annoverare, a titolo puramente esemplificativo, la realizzazione di un adeguato patrimonio di edilizia scolastica, la disponibilità delle attrezzature e dei sussidi necessari per i diversi tipi di attività didattica, il raggiungimento di un equo rapporto tra docenti e allievi, la qualificazione del personale docente, il prolungamento del tempo scolastico, l'adozione di specifiche misure di sostegno a favore degli alunni handicappati, l'adeguamento delle attività didattiche alle esigenze e alle possibilità degli studenti, anche con lo svolgimento di corsi serali per i lavoratori e con l'attuazione di sperimentazioni didattiche.

Anche l'istituzione degli organi di partecipazione sociale alla gestione della scuola<sup>11</sup> è stata inquadrata tra le misure rivolte all'attuazione del diritto all'istruzione affermandosi che "perché il diritto allo studio possa realizzarsi, occorre un modo diverso di far scuola in una istituzione scolastica diversa perché non più funzionalizzata esclusivamente a trasmettere valori culturali, ma a recepire anche ciò che evolve e matura nel contesto sociale; diversa perché gestita socialmente, cioè sottoposta ad un cosciente e democratico controllo, diversa perché l'ampliamento delle strutture a tutti i livelli avviene non ricalcando metodi e strumenti operativi tradizionali"<sup>12</sup>.

L'enfasi così posta sulla gestione sociale della scuola deve probabilmente considerarsi eccessiva. Essa non infirma comunque il principio dell'attribuzione di un valore essenziale per il soddisfacimento del bisogno sociale dell'istruzione alle riforme normative e alle attuazioni operative che consentono il più ampio accesso degli utenti alla scuola ed il più pieno ed efficace svolgimento dei processi di apprendimento che nella scuola si svolgono.

### 3. Scuola pubblica e diritti degli utenti

Nel corso del tempo lo Stato ha progressivamente sviluppato la scuola pubblica. Se tuttavia si vuole centrare l'attenzione sul diritto all'istruzione, occorre ro-

<sup>10</sup> Sulla scuola materna v. S. FREGO, *Evoluzione e prospettive dell'ordinamento della scuola materna*, in "Riv. giur. scuola", XXVII (1988), p. 211 ss.

<sup>11</sup> D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416.

<sup>12</sup> V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit., p. 190.

vesciare la prospettiva e valutare non tanto l'impegno di fatto dispiegato dallo Stato per l'espansione e la qualificazione del sistema dell'istruzione pubblica, quanto piuttosto la protezione giuridica dell'interesse individuale all'utilizzazione del servizio scolastico.

Come si è ricordato, la Costituzione stabilisce che "la scuola è aperta a tutti", dando così rilievo giuridico alla situazione di chi richiede l'ammissione alla scuola pubblica<sup>13</sup>. Sul punto l'aspetto maggiormente problematico è risultato quello dell'istruzione degli handicappati: la legislazione, anche successiva alla Costituzione, non ha formalmente escluso gli handicappati dalla scuola, ma è stata a lungo orientata nel senso che gli handicappati dovessero essere dirottati in scuole speciali o quanto meno in classi speciali ("differenziali") delle scuole ordinarie<sup>14</sup>.

La legislazione più recente ha tuttavia cambiato radicalmente indirizzo per l'istruzione obbligatoria, sancendo il criterio di base dell'integrazione degli handicappati nelle strutture scolastiche ordinarie, salva la riduzione del numero degli alunni per classe, l'utilizzazione di insegnanti con specifica preparazione professionale e gli altri opportuni interventi di sostegno<sup>15</sup>.

La Corte costituzionale ha poi concorso a completare il rinnovamento legislativo per l'istruzione successiva all'obbligo, riconoscendo che la posizione degli handicappati non era sufficientemente tutelata dalla disposizione di legge la quale stabiliva che "Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole superiori e universitarie"<sup>16</sup>.

La Corte costituzionale ha negato che il riferimento ai "capaci e meritevoli" contenuto nell'art. 34, 3° comma, della Costituzione comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli handicappati in quanto incapaci, giacché ciò equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli elementi idonei a rimuoverla, tra i quali in primo luogo l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola. La Corte ha quindi pronunciato una sentenza di tipo manipolativo, sostituendo l'espressione "Sarà facilitata" con "È assicurata"; in tal modo essa ha imposto ai competenti organi scolastici di non frapporre alla frequenza scolastica dei minorati impedimenti non consentiti e di dare attuazione alle misure di sostegno che possano da loro essere concretizzate o promosse in virtù dei poteri-doveri loro istituzionalmente attribuiti ovvero della normazione regionale, secondaria o amministrativa esistente<sup>17</sup>.

La sentenza della Corte ha un alto valore civile e dà contenuto e vigore al-

<sup>13</sup> Sul problema v. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 98.

<sup>14</sup> R.d. 26 aprile 1928, n. 1927, art. 415; l. 26 gennaio 1962, n. 17, art. 8; l. 24 luglio 1962, n. 1073, art. 32; l. 31 dicembre 1962, n. 1859, art. 12; l. 13 luglio 1965, n. 874; l. 31 ottobre 1966, n. 942, artt. 7-8; l. 20 marzo 1968, n. 444, art. 3.

<sup>15</sup> V. d.l. 30 gennaio 1971, n. 5, convertito con la l. 30 marzo 1971, n. 118, art. 28; l. 4 agosto 1977, n. 517, artt. 2 e 7; l. 20 maggio 1982, n. 270, art. 12. Si vedano altresì le circolari menzionate nella sentenza della Corte costituzionale 8 giugno 1987, n. 215, in "Giur. cost.", XXXII (1987), I, p. 1615. Si veda infine il D.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970, cui hanno fatto seguito il d.m. 24 aprile 1986 e l'o.m. 24 giugno 1986, in G.U., s.g., suppl. ord. n. 65 al n. 177 del 1 agosto 1986.

<sup>16</sup> L. 30 marzo 1971, n. 118, art. 28, 3° comma.

<sup>17</sup> Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, citata alla nota 15, annotata da R. BELLI, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in "Giur. cost.", XXXII (1987), I, p. 1615, p. 1629, e da C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, ibidem, p. 3064. In precedenza peraltro la Corte costituzionale aveva sostenuto che la diversità di situazione di ciechi e vedenti giustifica le norme che prevedono scuole elementari speciali per i bambini ciechi: Corte cost., 28 maggio 1975, n. 125, in "Giur. cost.", XX (1975), p. 1297.

l'art. 34 della Costituzione sotto il profilo dell'ammissione al servizio scolastico, che ora risulta pienamente garantita anche per gli handicappati.

Sotto ogni altro aspetto però l'interesse dei singoli all'istruzione non gode di una specifica copertura costituzionale e nella legislazione ordinaria è tutelato in modo abbastanza ristretto: il cittadino ha titolo solo all'ammissione al servizio nei limiti in cui esso risulta istituito dallo Stato e nel rispetto delle norme sull'ordinamento scolastico<sup>18</sup>.

Non risulta invece giuridicamente tutelato l'interesse dei singoli a che lo Stato organizzi il servizio scolastico in modo da soddisfare i loro specifici bisogni: le strutture scolastiche sono precostituite rispetto ai bisogni individuali i quali in linea di principio non assumono il rango di diritti nei confronti dell'amministrazione scolastica.

Al proposito si può ricordare che l'istituzione delle scuole dipende in buona misura dall'iniziativa degli enti locali, responsabili della fornitura dei locali, e che essa è realizzata con provvedimenti di pianificazione (per la scuola materna e per la scuola elementare) o con atti amministrativi puntuali (per la scuola secondaria), i quali comportano esercizio di discrezionalità amministrativa in quanto le esigenze dell'utenza possono essere soddisfatte solo entro i limiti delle risorse finanziarie di cui l'amministrazione della pubblica istruzione dispone.

Anche l'interesse dei singoli a continuare a disporre del servizio scolastico pur quando ne diminuisca la domanda (come è ormai normale per la scuola materna e dell'obbligo in cui più si ripercuote la diminuzione della natalità), non è tutelato illimitatamente. La legislazione infatti, al fine di contenere i costi per l'erario, prevede per ogni classe o sezione un numero minimo di alunni in mancanza del quale occorre provvedere al raggruppamento degli alunni medesimi, anche a costo di far sorgere il problema del loro trasporto<sup>19</sup>.

Infine anche l'interesse dei singoli alla qualità del servizio scolastico non riceve dalla legislazione in vigore una specifica tutela. Certo dovranno essere rispettate le norme sulla struttura dell'ordinamento scolastico e quindi ogni scuola dovrà disporre del personale docente necessario per lo svolgimento degli insegnamenti previsti dall'ordinamento didattico. Non è tuttavia giuridicamente garantita una pretesa dei singoli di disporre delle strutture edilizie e didattiche più idonee per il miglior funzionamento della scuola, né è garantito che la scuola riesca effettivamente a far raggiungere a tutti gli alunni i risultati di istruzione previsti dagli ordinamenti didattici.

#### 4. *L'assistenza scolastica*

Il secondo aspetto del diritto all'istruzione è costituito dall'assistenza scolastica, e cioè dal complesso di provvidenza e di servizi volti a favorire la frequenza alla scuola.

<sup>18</sup> Cfr. A. MURA, *Artt. 33-34*, cit., pp. 252-253.

<sup>19</sup> L. 20 maggio 1982, n. 270, art. 12, 2° comma; d.l. 3 maggio 1988, n. 140, convertito con la l. 4 luglio 1988, n. 246, art. 2. Da ultimo è stato previsto anche un piano di razionalizzazione della rete scolastica: d.l. 6 agosto 1988, n. 323, convertito con la l. 6 ottobre 1988, n. 426, art. 2.

Gli interventi pubblici di assistenza scolastica hanno nel nostro ordinamento una lunga tradizione, molto anteriore alla Costituzione repubblicana<sup>20</sup>. Già nel 1888 venne disciplinata l'istituzione, sia pure facoltativa, di Patronati scolastici investiti di funzioni assistenziali per la scuola elementare<sup>21</sup>; nel 1904 venne accordata preferenza alle spese per assistenza scolastica su ogni altra spesa facoltativa delle amministrazioni comunali<sup>22</sup>; nel 1911 i Patrimoni scolastici divennero enti necessari con il compito di "assicurare la possibilità di istruire e la frequenza degli alunni nella scuola, e preferibilmente con l'istituzione della refezione scolastica, e con la concessione di sussidi per vesti e calzature, con la distribuzione di libri, quaderni e oggetti scolastici"<sup>23</sup>; per l'assistenza agli studenti universitari infine furono istituite le Opere universitarie<sup>24</sup>.

Dopo l'avvento della Costituzione la struttura dei Patronati scolastici è stata riordinata e le loro funzioni sono state ampliate ricomprendendovi anche i trasporti, le colonie e i doposcuola<sup>25</sup>; la competenza dei Patronati è stata inoltre estesa agli interventi assistenziali per la scuola media inferiore<sup>26</sup> e per la scuola materna<sup>27</sup>.

Ma soprattutto nel corso degli anni '60 è stata emanata una legislazione di spesa pluriennale recante notevoli incrementi degli stanziamenti sia per le strutture scolastiche sia per l'assistenza<sup>28</sup>. Questa legislazione merita ampia considerazione: per l'erogazione dei servizi infatti la misura delle disponibilità finanziarie determina la quantità delle prestazioni erogabili e quindi costituisce un aspetto non meno decisivo di quelli ordinamentali. Con un legge apposita è stata infine istituita la fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari<sup>29</sup>.

Più di recente le trasformazioni dell'assistenza scolastica sono state legate all'attuazione dell'ordinamento regionale.

Le Regioni ordinarie hanno dato grande rilievo nelle disposizioni programmatiche dei loro statuti all'assistenza scolastica come strumento per assicurare il diritto all'istruzione<sup>30</sup> e a seguito del primo trasferimento di funzioni amministrative<sup>31</sup> hanno anche introdotto alcune innovazioni normative<sup>32</sup>.

Il completamento dell'ordinamento regionale del 1977 ha poi determinato trasformazioni ancora più significative. È stata posta infatti una precisa definizione della materia dell'assistenza scolastica la quale include "tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o me-

<sup>20</sup> Per l'evoluzione della disciplina normativa dell'assistenza scolastica v. V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit., p. 101 ss.

<sup>21</sup> R.d. 16 febbraio 1888, n. 5929.

<sup>22</sup> L. 8 luglio 1904, n. 407.

<sup>23</sup> L. 4 giugno 1911, n. 487, art. 23.

<sup>24</sup> R.d. 31 agosto 1933, n. 31 agosto 1933, n. 1592, artt. 189 ss.

<sup>25</sup> L. 4 marzo 1958, n. 261.

<sup>26</sup> L. 31 dicembre 1962, n. 1859, art. 9.

<sup>27</sup> L. 18 marzo 1968, n. 444, artt. 5 e 31.

<sup>28</sup> L. 26 gennaio 1962, n. 17; l. 24 luglio 1962, n. 1073; l. 13 luglio 1965, n. 874; l. 31 ottobre 1966, n. 942. Su tale legislazione v. D. COSÌ, *La programmazione scolastica*, in F. MERUSI (a cura di), *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, Angeli, 1974, p. 81 ss.

<sup>29</sup> L. 10 agosto 1964, n. 719.

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, St. Lombardia, art. 3; St. Liguria, art. 4; St. Piemonte, art. 4.

<sup>31</sup> D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3.

<sup>32</sup> Su cui v. R. TOSI, *Regioni e diritto allo studio*, in "Le Regioni", III (1975), p. 142 ss.

dante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi", compresi gli interventi di assistenza medico-psichica, l'assistenza ai minorati psico-fisici, l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari<sup>33</sup>.

Inoltre le funzioni amministrative nella materia dell'assistenza scolastica sono state attribuite direttamente ai Comuni come funzioni di interesse esclusivamente locale (ai sensi dell'art. 118, 1° comma, Cost.), i Patronati scolastici ed i loro consorzi provinciali sono stati soppressi<sup>34</sup> e sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari<sup>35</sup>. La riforma è stata infine estesa, salvo diversità marginali, anche alle Regioni ad autonomia speciale<sup>36</sup>.

Il riordinamento dei profili organizzativi della materia è stato quindi sviluppato dalle Regioni, alcune delle quali hanno disposto la soppressione delle Opere universitarie e la devoluzione dei relativi compiti a enti regionali di nuova istituzione o a consorzi di enti locali<sup>37</sup>.

Le Regioni peraltro hanno anche rinnovato la disciplina sostanziale dei servizi di assistenza scolastica e universitaria, in precedenza per la verità molto rudimentale, chiarendone con precisione la tipologia, i destinatari e le relative modalità di fruizione. Soprattutto le Regioni, sviluppando l'indirizzo già avviato nel corso della loro prima legislatura, hanno teso a superare gli interventi di tipo caritativo, consistenti in sussidi economici ai singoli per cercare invece di potenziare i servizi collettivi che più si collegano alle attività didattiche, migliorandone l'efficacia<sup>38</sup>.

Manca tuttora, è vero, una legge cornice statale recante i principi fondamentali della materia<sup>39</sup>. Questa carenza tuttavia non ha impedito alle Regioni di attuare il riordinamento legislativo dell'assistenza scolastica e universitaria, tanto che a questo punto si può ritenere che la legge cornice rappresenterebbe solo un adempimento formale, di modesto rilievo per un processo di riforma che le Regioni hanno già largamente ed autonomamente compiuto.

<sup>33</sup> D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 42.

<sup>34</sup> D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 45.

<sup>35</sup> D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 44.

<sup>36</sup> Per la Sardegna v. il D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, art. 33 e il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 31; per la Sicilia v. il D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246; per il Friuli-Venezia Giulia v. il D.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469; per il Trentino-Alto Adige v. il D.P.R. 1 novembre 1987, n. 512 e il D.P.R. 15 luglio 1988, n. 575; per la Valle d'Aosta v. la l. 16 maggio 1978, n. 196, art. 1 e il D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, art. 23.

<sup>37</sup> Cfr. F.C. RAMPULLA, *L'amministrazione del diritto allo studio universitario tra legge quadro e poteri locali*, in "Riv. giur. scuola" XXVIII (1989), p. 331.

<sup>38</sup> L'evoluzione della legislazione regionale in materia di assistenza scolastica è tratteggiata, anno per anno, da A. ROCCELLA, A. TRAVI, *Scuola*, in "Annuario delle autonomie locali", I (1982) e seguenti; per un quadro d'insieme v. F.C. RAMPULLA, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in "Il politico", L (1985), p. 571 ss. e S. MASTROPASQUA, *Scuole (assistenza nelle)*, in *Noviss. dig. it., App.*, VI, Torino, UTET, 1986, p. 1135 ss.

<sup>39</sup> Non sono stati approvati i disegni di legge quadro sul diritto allo studio presentati al Parlamento dai Ministri della pubblica istruzione; nella IX legislatura v. APS, ddl n. 1361 e APC, ddl n. 2906; nella X legislatura v. APS, ddl n. 1575 e n. 1576.

## 5. Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa

In tema di assistenza scolastica non è tuttavia sufficiente registrare il riordinamento operato dalla legislazione statale e regionale. Occorre infatti ricordare anche la giurisprudenza della Corte costituzionale alla quale è stato proposto il problema della definizione del contenuto del diritto assicurato dall'art. 34 Cost., in particolare per l'istruzione inferiore che in base a quell'articolo deve essere gratuita.

La Corte ha ritenuto che la gratuità dell'istruzione garantita dalla Costituzione ricomprenda solo l'insegnamento e non anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come al fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria nonché di mezzi di trasporto.

In particolare la Corte, pur riconoscendo l'ausilio che i libri di testo offrono a rafforzare nella memoria dei discenti la lezione imparata dall'insegnante, ha negato che la loro provvista rientri strettamente e propriamente nell'ambito del pubblico servizio scolastico e della correlata prestazione amministrativa.

La Corte costituzionale ha dunque interpretato la fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari non come una misura imposta dal principio costituzionale della gratuità dell'istruzione inferiore, da estendere necessariamente anche alla scuola media, ma come una provvidenza settoriale "subordinata ad una valutazione della possibilità di attuazione offerta sia dalle condizioni di bilancio, sia dall'indirizzo di politica generale, entrambi riservati al razionale giudizio e alle determinazioni del legislatore"<sup>40</sup>.

La Corte ha in seguito ribadito il proprio orientamento affermando che la gratuità della scuola dell'obbligo non implica anche la fornitura gratuita da parte dello Stato dei mezzi di trasporto ad uso degli scolari e che gli interventi di assistenza scolastica a favore degli studenti della scuola dell'obbligo (all'epoca svolta dai Patronati scolastici) incontrano il limite delle possibilità economiche generali e particolari<sup>41</sup>.

Nella stessa sentenza la Corte ha sviluppato le conseguenze di questa impostazione per il reato di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori previsto dall'art. 731 del codice penale<sup>42</sup>. Essa ha affermato che "la connessione tra l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione va intesa con razionale valutazione dei due termini del binomio, che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità" e ha sottolineato che il reato di cui all'art. 731 c.p. viene meno in caso di esistenza di giusti motivi, riconoscendo che quando le agevolazioni assistenziali pubbliche non riescano a coprire tutta l'area delle situazioni di infinita variabilità si dà luogo ad un ragionevole contemperamento tra esercizio di un diritto e adempimento di un dovere<sup>43</sup>.

L'orientamento della Corte costituzionale è stato commentato criticamente<sup>44</sup> in quanto non tiene conto della distinzione, ben chiarita in dottrina, tra la no-

<sup>40</sup> Corte cost., 4 febbraio 1967, n. 7, in "Giur. cost.", XII (1967), p. 56.

<sup>41</sup> Corte cost., 19 luglio 1968, n. 106, in "Giur. cost.", XIII (1968), p. 1671.

<sup>42</sup> Reato esteso poi dall'art. 8 della l. 31 dicembre 1962, n. 1859 per la scuola media inferiore.

<sup>43</sup> Il principio è stato poi confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 28 maggio 1975, n. 125, cit. alla nota 17 anche per l'istruzione dei ciechi.

<sup>44</sup> Cfr., per tutti, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 101.

zione di insegnamento, quale attività personale del singolo docente consistente in una manifestazione di pensiero, anche isolata, capace di illuminare altri allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, e la nozione di istruzione, quale risultato complessivo derivante da una pluralità di insegnamenti coordinati tra loro e resi sistematici sì da superare e trascendere i singoli insegnamenti <sup>45</sup>.

Da questa distinzione si è fatta derivare la conseguenza che la gratuità dell'istruzione inferiore implica, diversamente da quanto sostenuto dalla Corte costituzionale, non solo l'erogazione gratuita dell'insegnamento, ma altresì il diritto dei singoli di fruire gratuitamente delle prestazioni e dei servizi collaterali all'insegnamento necessari per rendere effettivo il diritto all'istruzione.

Si è inoltre rilevato che la giurisprudenza costituzionale ha svilito il significato dell'obbligo scolastico: se infatti l'esistenza di circostanze di bisogno, non superate dall'insufficienza degli interventi assistenziali pubblici, vale ad escludere l'illiceità dell'inadempimento dell'obbligo scolastico, quest'ultimo non può più considerarsi un dovere inderogabile, come pure l'art. 2 Cost. vorrebbe <sup>46</sup>.

La Corte costituzionale però, pur dopo queste critiche, ha confermato la sua concezione della gratuità dell'istruzione inferiore. Essa ha infatti escluso che la Costituzione obblighi i poteri pubblici all'erogazione di specifiche prestazioni e ha affermato più semplicemente che alla Repubblica spetta il compito di facilitare il diritto allo studio, per poterlo rendere effettivo, mediante l'adozione di idonee misure strumentali; lo Stato, la Regione e gli enti locali sono dunque chiamati a intervenire nel quadro di un impegno coordinato, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ma anche entro i limiti delle risorse di cui rispettivamente dispongono <sup>47</sup>.

Con ogni probabilità la Corte ha avvertito la profonda carica politica e le onerose conseguenze per la finanza pubblica del passaggio dal sistema attuale, nel quale i servizi di assistenza scolastica sono erogati nei limiti delle risorse finanziarie, ad un nuovo sistema in cui sia invece giuridicamente garantita la pretesa dei singoli all'erogazione gratuita di certe prestazioni. Essa ha preferito quindi accogliere una nozione ristretta del principio costituzionale della gratuità dell'istruzione inferiore, rimettendo al legislatore ogni eventuale allargamento di tale gratuità.

Del resto bisogna riconoscere che neanche gli statuti e le leggi regionali hanno configurato un vero e proprio diritto a fruire dei servizi assistenziali i quali, per quanto riordinati e sviluppati, rimangono offerti ai singoli nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

La concezione del principio costituzionale della gratuità dell'istruzione inferiore accolta dalla Corte costituzionale giustifica poi anche una varietà di regime di fruizione dei servizi di assistenza scolastica che, anche per la scuola dell'obbligo, non devono necessariamente essere gratuiti. Lo Stato anzi ha fissato un principio in tal senso inserendo il servizio di mensa scolastica tra i servizi pubblici a domanda individuale il cui costo di produzione deve essere coperto, secondo percentuali minime fissate dalla legge, con specifiche contribuzioni a carico degli

<sup>45</sup> Per questa distinzione v. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in "Giur. cost.", VI (1961), p. 405.

<sup>46</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in "Giur. it.", CXIX (1967), I, 1, c. 1089 ss.

<sup>47</sup> Corte cost., 16 febbraio 1982, n. 36, in "Le Regioni", X (1982), p. 401.

utenti<sup>48</sup>. Secondo la giurisprudenza amministrativa infine il corrispettivo del servizio di mensa scolastica può anche essere differenziato, purché secondo criteri logici, in relazione al reddito familiare<sup>49</sup>.

La Corte costituzionale è stata infine chiamata a pronunciarsi sul problema dell'erogazione dei servizi assistenziali agli alunni delle scuole non statali, in relazione a un disegno di legge regionale che escludeva dal servizio del trasporto gratuito di scuole diverse da quelle statali o parificate.

La Corte costituzionale ha riconosciuto fuori discussione la libertà di istituire scuole ed istituti di educazione e la corrispondente libertà di scelta del tipo di scuola preferito. Essa ha peraltro rilevato che dalla garanzia costituzionale di questa libertà non può dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitarla e ha dunque negato che l'esclusione dai servizi assistenziali dagli alunni di scuole diverse da quelle statali o parificate comporti una violazione dell'art. 33 della Costituzione<sup>50</sup>.

La Corte non ha invece trattato espressamente il problema, che pure le era stato prospettato, del contrasto della predetta esclusione con l'art. 34 della Costituzione. Tale contrasto è stato però escluso in dottrina osservandosi che quest'ultima disposizione costituzionale concerne l'istruzione impartita nelle scuole statali e in quelle paritarie, non anche l'istruzione impartita nelle restanti scuole private<sup>51</sup>.

La stessa sentenza ha anche dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione, sempre di legge regionale, che escludeva dal servizio del trasporto gratuito gli alunni di scuole private con tasse annuali di frequenza superiori ad un certo importo. La Corte ha affermato che "non è ragionevole desumere dalla libera scelta dell'interessato, implicante la corresponsione di tasse di frequenza o rette di un determinato ammontare per fruire di un servizio scolastico cui è possibile accedere anche gratuitamente, quella disponibilità di mezzi che legittima, sul piano costituzionale e nell'ambito dell'intervento regionale, l'esclusione della provvidenza in esame".

La Corte ha dunque riconosciuto che la Costituzione consente alle leggi regionali di fissare limitazioni all'erogazione dei servizi di assistenza scolastica a favore degli alunni delle scuole non statali ove queste limitazioni abbiano una razionale giustificazione essendo collegate ad elementi che facciano ritenere l'insussistenza di uno stato di bisogno da superare mediante l'intervento pubblico<sup>52</sup>.

Il problema della posizione degli alunni delle scuole non statali si è ripetutamente presentato anche nella giurisprudenza amministrativa in relazione a provvedimenti comunali che hanno escluso o discriminato le scuole non statali nella ripartizione dei fondi per l'assistenza scolastica o nell'erogazione dei servizi assistenziali.

<sup>48</sup> D.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con la l. 26 aprile 1983, n. 131, art. 6; d.m. 31 dicembre 1983, in G.U. n. 16 del 17 gennaio 1984; d.l. 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con la l. 28 febbraio 1990, n. 38, art. 14.

<sup>49</sup> Cons. St., V, 16 aprile 1986, n. 224, in "Cons. Stato", XXXVII (1986), I, p. 527.

<sup>50</sup> Corte cost., 16 febbraio 1982, n. 36, cit. alla nota 47.

<sup>51</sup> U. POTOTSCHNIG, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, in "Le Regioni", X (1982), p. 401 e in precedenza V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit., p. 64.

<sup>52</sup> La Corte costituzionale ha poi confermato il proprio orientamento con la sentenza 16 giugno 1988, n. 668, in "Giur. it.", CXLI (1989), I, 1, c. 742, con nota di A. CATURANO, *Corte costituzionale e diritto allo studio: ... "indietro tutta!"*.

Su questo problema si è formato un orientamento: la giurisprudenza ha infatti riconosciuto che la legislazione, sia statale che regionale, è ispirata al principio della parità di trattamento tra scuole statali e scuole non statali e che tale principio risulta violato da provvedimenti che discriminano tra le due categorie di scuole senza fornire adeguata motivazione della discriminazione operata e degli elementi che possano giustificarla <sup>53</sup>.

## 6. Diritto all'istruzione e rapporto di lavoro

Un terzo aspetto del diritto all'istruzione è stato esattamente individuato <sup>54</sup> nelle disposizioni dell'art. 10 dello Statuto dei lavoratori secondo cui "i lavoratori studenti, iscritti e frequentanti corsi regolari di studio di scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale, statali, parificate o legalmente riconosciute o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali, hanno diritto a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non sono obbligati a prestazioni di lavoro straordinario o durante i riposi settimanali"; lo stesso art. 10 stabilisce inoltre che "i lavoratori studenti, compresi quelli universitari, che devono sostenere prove di esame, hanno diritto a fruire di permessi giornalieri retribuiti".

Queste disposizioni hanno poi trovato sviluppo con la contrattazione collettiva che in molti settori ha istituito un monte ore di permesso retribuito utilizzabile da un'aliquota dei lavoratori dipendenti da ciascuna impresa per la frequenza presso istituti pubblici o legalmente riconosciuti di corsi di studio <sup>55</sup>.

Queste misure concernono la disciplina del rapporto di lavoro e vanno quindi nettamente distinte dalle disposizioni relative all'ordinamento della scuola pubblica e alla prestazione di servizi a favore dei suoi utenti. Si tratta tuttavia di misure che indubbiamente agevolano la partecipazione dei lavoratori alle attività di istruzione e che dunque ben si prestano a essere considerate strumento di realizzazione del diritto all'istruzione.

## 7. Diritto all'istruzione e scuola non statale

Nel dibattito culturale e politico più recente è stato prospettato un ulteriore aspetto del diritto all'istruzione. Sulla base della considerazione che la Costituzione accorda ai genitori libertà di scelta circa il tipo di istruzione scolastica da far frequentare ai propri figli, si è sostenuto che l'effettivo esercizio del diritto di libera scelta educativa tra scuola pubblica e scuola privata comporta che i genitori siano posti in una condizione di indifferenza economica.

<sup>53</sup> Per indicazioni e commenti su tale giurisprudenza v. A. CATURANO, *Contro la Costituzione e contro l'Erario la parità tra scuole pubbliche e scuole private?*, in "Foro amm.", LX (1984), p. 2322 ss.; R. ROMEO, *Il giudice amministrativo: giudice del pubblico o del privato?*, ivi, p. 2324 ss.; G. ROMEO, *Il diritto allo studio nella giurisprudenza amministrativa: un diritto di libertà*, in "Foro amm." LXIV (1988), p. 538 ss.

<sup>54</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto all)*, cit., p. 114 ss.

<sup>55</sup> Per l'estensione di questa disciplina al pubblico impiego v. il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, art. 3.

Per raggiungere questo scopo sono state prospettate due soluzioni. Da un lato è stata proposta l'erogazione ai genitori di un buono-scuola, di importo corrispondente al costo del servizio scolastico, da spendere indifferentemente nella scuola statale o in quella non statale<sup>56</sup>. La seconda soluzione consiste invece nell'instaurazione di un sistema integrato del servizio scolastico, costituito dalle scuole statali e dalle scuole non statali paritarie ai cui gestori sarebbe corrisposto un finanziamento da parte dello Stato<sup>57</sup>.

Per la verità la configurazione del diritto all'istruzione sottesa a entrambe queste proposte non sembra godere di sicuro fondamento nella Costituzione repubblicana, secondo cui il diritto riconosciuto a enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione è "senza oneri per lo Stato".

L'inciso finale della disposizione, segno di uno scontro politico non compiutamente risolto dall'Assemblea Costituente<sup>58</sup>, ha dato luogo a interpretazioni contrastanti, fra le quali la più plausibile è in fondo quella corrispondente alle intenzioni dell'on. Corbino al quale si deve la proposta della formula poi accolta nel testo della Costituzione: la libertà di istituzione di scuole non statali non comporta un diritto costituzionale garantito ad ottenere finanziamenti pubblici, la cui erogazione non è tuttavia vietata dalla Costituzione ma rimessa a libere determinazioni legislative<sup>59</sup>.

Quella nozione del diritto all'istruzione appare del resto incompatibile con l'orientamento della Corte costituzionale la quale come si è visto ha affermato chiaramente, sia pure con riferimento al diverso problema dell'erogazione dei servizi di assistenza scolastica, che dalla garanzia costituzionale della libertà di istituire scuole non statali non può dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitare la libertà medesima<sup>60</sup>.

È pur vero che le proposte qui considerate pongono l'accento non sui gestori delle scuole non statali, bensì sui diritti delle famiglie degli alunni. Ma questa prospettiva, per quanto suggestiva, non appare sufficiente a fondare la doverosità costituzionale del finanziamento pubblico delle scuole non statali, direttamente da parte dello Stato o tramite il buono-scuola concesso alle famiglie.

La motivazione sottostante alle proposte medesime corrisponde tuttavia a un aspetto reale dell'interesse dei singoli all'istruzione, interesse che quelle proposte vorrebbero tutelare anche oltre i limiti imposti dalla Costituzione.

Questo aspetto del diritto all'istruzione del resto non è del tutto ignoto all'ordinamento vigente. Già da alcuni anni la legislazione statale ha disposto l'ero-

<sup>56</sup> Sul buono-scuola v. GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, II, p. 825 ss.

<sup>57</sup> Nella IX legislatura v. la proposta di legge n. 1839, recante "Ordinamento della scuola non statale", presentata alla Camera dei deputati il 27 giugno 1984, dall'on. Casati e altri; nella X legislatura v. la proposta di legge n. 674, dal medesimo titolo, presentata alla Camera dei deputati, sempre dall'on. Casati e altri, l'8 luglio 1987.

<sup>58</sup> Già nel dibattito all'Assemblea Costituente l'on. Marchesi riconobbe che gli articoli della Costituzione dedicati alla scuola "sono il prodotto faticoso di una lunga discussione e di un accordo tentato, ma non sempre chiaramente raggiunto"; cfr. S. CASSESE, *Artt. 33-34*, cit., p. 215 e 219.

<sup>59</sup> Sull'art. 33, 3° comma, Cost. v., per tutti, M. BERTOLISSI, *Scuola privata e finanziamento pubblico: un problema da riconsiderare*, in "Dir. e soc.", 1985, p. 533 ss.

<sup>60</sup> Corte cost., 16 febbraio 1982, n. 36, cit. alla nota 47; Corte cost., 16 giugno 1988, n. 668, cit. alla nota 52.

<sup>61</sup> D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 122; l. 14 agosto 1982, n. 590, art. 4; d.l. 9 dicembre 1986, n. 834, convertito, con modificazioni, con la l. 7 febbraio 1987, n. 20; d.l. 30 agosto 1988, n. 382, convertito con la l. 29 ottobre 1988, n. 456.

gazione di finanziamenti pubblici a favore delle Università non statali<sup>61</sup>; nel settore della formazione professionale la legge-quadro ha espressamente affermato il principio della programmazione regionale unitaria del servizio, da realizzare mediante iniziative pubbliche ma anche con iniziative da ammettere ai finanziamenti pubblici<sup>62</sup>; del pari, infine, nel settore della scuola materna la legislazione della Provincia autonoma di Trento e quella della Regione Valle d'Aosta hanno configurato un servizio unitario, reso a parità di condizioni dalle scuole pubbliche e dalle scuole private paritarie destinatarie di finanziamenti pubblici<sup>63</sup>.

L'ulteriore sviluppo del finanziamento pubblico alle scuole non statali pone peraltro un problema molto delicato. La realizzazione di una nuova dimensione del diritto all'istruzione come quella dell'indifferenza economica e quindi della piena libertà nella scelta tra scuola pubblica e scuola privata, per quanto risulti in piena consonanza con il carattere pluralistico dell'ordinamento repubblicano, non dovrebbe incidere sul fondamentale dovere della Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado (art. 33, 2° comma, Cost.) e non dovrebbe quindi in nessun caso comportare una smobilitazione della scuola pubblica o comunque una riduzione qualitativa del servizio scolastico pubblico<sup>64</sup>.

## 8. Conclusioni

Dei quattro aspetti del diritto qui esaminati i più importanti appaiono quello dello sviluppo e della qualificazione del servizio pubblico e quello dell'erogazione delle provvidenze e dei servizi di assistenza scolastica e universitaria.

Ma dopo l'illustrazione degli sviluppi normativi su entrambi questi aspetti non dovrebbe destare sorpresa il fatto che il diritto all'istruzione non trovi spazio nella più recente trattazione organica del sistema dei diritti costituzionali<sup>65</sup>. Risulta infatti confermata la perdurante attualità delle osservazioni sui diritti sociali formulate da Calamandrei con riferimento alle Costituzioni del primo dopoguerra.

Il grande sviluppo dell'intervento pubblico per lo sviluppo dell'istruzione è avvenuto senza comportare una precisa tutela giuridica delle posizioni dei singoli. Le aspettative individuali in ordine all'istruzione hanno tuttora la struttura dei diritti sociali, dotati di una generica rilevanza politica, piuttosto che quella dei diritti soggettivi, tutelabili in modo pieno e incondizionato anche in via giurisdizionale<sup>66</sup>. A oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, il diritto all'istruzione continua dunque a trovare il proprio presidio non tanto negli organi di giurisdizione, ma essenzialmente nella struttura complessiva dell'ordinamento e cioè nella difesa dello Stato sociale. ■

<sup>62</sup> L. 21 dicembre 1978, n. 845, art. 3, 1° comma, lett. c) e art. 5, 2° comma, lett. b).

<sup>63</sup> L.p. Trento 21 marzo 1977, n. 13, modificata dalla l.p. 15 novembre 1988, n. 34; l.r. Valle d'Aosta 21 ottobre 1986, n. 55.

<sup>64</sup> Sui problemi del concorso tra iniziative private e pubbliche nei servizi sociali, con specifico riferimento all'istruzione, v. S. FREGO, *Il rapporto pubblico-privato nel settore dei servizi sociali: due modelli a confronto*, in "Il nuovo governo locale", 1988, n. 3, p. 39 ss.

<sup>65</sup> Il riferimento è al bel libro di P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

<sup>66</sup> Cfr. A. MURA, *Artt. 33-34*, cit., p. 256.