

14 SETTEMBRE 2018

“La scuola è aperta a tutti”?
Potenzialità e limiti del diritto
all’istruzione tra ordinamento statale e
ordinamento sovranazionale

di Marco Benvenuti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



“La scuola è aperta a tutti”?

Potenzialità e limiti del diritto all’istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*

di Marco Benvenuti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. È un tema, al tempo stesso, suggestivo e controverso quello che mi è stato chiesto di affrontare, se non altro perché l’istruzione e il suo diritto sono una parte più o meno lunga e più o meno intensa dell’esperienza di ciascuno di noi. Rispetto alla scuola vale, dunque, in una duplice prospettiva l’ammonimento oraziano “mutato il nome, la favola è fatta per te”¹: personale, per la ragione poc’anzi detta, e generale, per il rilievo paradigmatico che il diritto all’istruzione, come nella sua configurazione costituzionale e così nell’attuazione legislativa e nell’applicazione giurisprudenziale che ne sono conseguite, assume nell’Italia del tempo presente.

Non ho fatto volutamente riferimento, in queste mie battute iniziali, all’Unione europea, perché considero doveroso, in proposito, svolgere una precisazione preliminare. Ritengo infatti che il medesimo oggetto – il diritto all’istruzione, per l’appunto – risponda a logiche divergenti e, in qualche misura, anche dissonanti nell’ordinamento statale e nell’ordinamento sovranazionale, tanto che i principali enunciati di riferimento (rispettivamente, l’art. 34 Cost. e l’art. 14 CDFUE) sono topograficamente collocati l’uno in un titolo relativo ai “rapporti etico-sociali” e l’altro in un capo intestato alla “libertà”. Ciò si riverbera inevitabilmente sui contenuti propri delle due disposizioni considerate. Per un verso, l’art. 34 Cost. si apre con una solenne affermazione di principio, “la scuola è aperta a tutti” (co. 1); si sviluppa attraverso tre distinti diritti sociali, ovverosia il diritto ad una scuola aperta (co. 1), il diritto alla gratuità dell’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni (co. 2), e il

* L’articolo è stato sottoposto a referaggio.

Si è ritenuto utile corredare il testo con i pertinenti riferimenti bibliografici, ancorché sommari e limitati all’ultimo quinquennio (2014-2018), mentre per quelli precedenti si rinvia da subito a quanto riportato in M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2014, pp. 147 ss.; ID., *Presentazione del seminario sul tema “L’italiano, l’insegnamento e la Costituzione” svoltosi presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell’Università degli studi di Roma “La Sapienza” il 27 aprile 2015*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; ID., *Un “problema nazionale”*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. I, pp. 2 ss.; ID., *Articolo 34*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi et al., Bologna, 2018, vol. I, pp. 226 ss.

¹ QUINTO ORAZIO FLACCO, *Le satire*, trad. it. in ID., *Le opere*, Torino, 1975, p. 93 o I, 69-70.

diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi (co. 3); giunge financo ad esplicitare gli strumenti attraverso i quali rendere effettivo l'ultimo dei diritti costituzionali summenzionati (co. 4)². Per un altro verso, l'art. 14 CDFUE evoca il diritto all'istruzione in tandem con l'"accesso alla formazione professionale e continua" (§ 1); qualifica l'accesso gratuito all'istruzione obbligatoria come una "facoltà" (§ 2); menziona un duplice profilo *de libertate*, cioè la libertà di creare istituti di insegnamento e il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche (§ 3)³. Si tratta, a ben vedere, di due grammatiche normative difficilmente sovrapponibili o anche solo raffrontabili, in ragione sia della diversità di contenuto riscontrabile, rispettivamente, nell'art. 34 Cost. e nell'art. 14 CDFUE, sia del più o meno intenso grado di efficacia dei singoli enunciati normativi che vi si possono enucleare e, conseguentemente, dell'attitudine di ciascuno di essi a fungere da parametro nei confronti della legislazione derivata.

I due profili della questione, per la loro rilevanza, richiedono quale considerazione ulteriore. In primo luogo, a un raffronto anche sommario con la Carta repubblicana del 1947 spicca nel diritto dell'Unione europea la mancata considerazione dell'istruzione quale materia autonomamente concepita e configurata. Essa, infatti, compare all'art. 6, lett. e), TFUE⁴, unitamente a "formazione professionale, gioventù e sport", come un ambito nel quale "l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri". Si tratta dei medesimi oggetti che campeggiano nel titolo XII della parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'interno del quale l'art. 165 TFUE, a proposito dell'istruzione, prevede la possibilità per l'ordinamento sovranazionale di adottare "azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri", e "raccomandazioni" (165, § 4, TFUE)⁵.

Si è di fronte, com'è facile avvedersi, ad una disciplina scarna e vaga, nonché soprattutto – e sono così giunto al secondo aspetto del problema – priva di forza giuridica autonoma e di portata sistematica, che

² Cfr. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica*, Milano, 2014, *passim*; C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 31 ss.; M. DE BENEDETTO, *Il diritto sociale all'istruzione*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. Catelani e R. Tarchi, Napoli, 2015, pp. 73 ss.; A.M. POGGI, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale*, *ivi*, pp. 59 ss.; E. CARLONI, *Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza*, in *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini e A. Pioggia, Firenze, 2016, pp. 81 ss.; G. GALAZZO, "Obbligatoria e gratuita", in *Costituzione e istruzione*, a cura di G. Matucci e F. Rigano, Milano, 2016, pp. 325 ss.; E. ROSSI ET AL., *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. I, pp. 1 ss.

³ Cfr. M. MIGLIAZZA, *Art. 14*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II ed., s.l., 2014, pp. 1703-1704.

⁴ Cfr. R. BARATTA, *Art. 6*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, II ed., Milano, 2014, pp. 393-394; L.S. ROSSI, *Art. 6*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit. nt. 4, p. 170.

⁵ Cfr. E. DE GÖTZEN, *Art. 165*, *ivi*, pp. 1030 ss.; D. SAVY, *Art. 165*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, cit. nt. 5, pp. 1494 ss.

si suole comunemente ascrivere alla formula del metodo aperto di coordinamento⁶. Così, compulsando i motori di ricerca della Corte di giustizia dell'Unione europea, ci si avvede – invero senza sorpresa particolare – che l'art. 14 CDFUE viene richiamato solamente in un'ordinanza (CGUE, C-590/15 P, ord. 10 novembre 2016, *Brouillard/Corte di giustizia dell'Unione europea*) e in una sentenza (CGUE, C-523/12, sent. 12 dicembre 2013, *Dirextra Alta Formazione*), nelle quali, tuttavia, non si rinviene alcuno sviluppo argomentativo di rilievo in merito al tema qui affrontato. Se pure si allarga lo sguardo ai Trattati, si ritrova l'assunto fondamentale per cui, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, “gli Stati membri sono competenti, ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 1, TFUE, a stabilire i contenuti dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi educativi”, ancorché, naturalmente, tali competenze debbano essere esercitate “nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale riconosciuta dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a qualsiasi cittadino dell'Unione” (CGUE, C-359/13, sent. 28 febbraio 2015, *Martens*)⁷.

2. L'inattitudine del diritto all'istruzione a trarre fondamento o anche solo alimento dall'ordinamento sovranazionale appare da ultimo confermata anche dalla più recente invenzione con cui si è maldestramente cercato di ravvivare una altrimenti introvabile dimensione sociale europea⁸, il Pilastro europeo dei diritti sociali⁹. Si tratta di un documento solennemente proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea il 17 novembre 2017 e qualificato dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, con la consueta retorica sovranazionale, come un “momento storico per l'Europa”. Ebbene, l'istruzione vi si trova collocata, assai più modestamente, all'interno del capo I, intitolato “pari opportunità e accesso al mercato del lavoro”; compare, anche questa volta, insieme alla formazione e all'apprendimento permanente (punto 01); viene correlata “al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro” (punto 01). Nello stesso testo, a scanso di ogni possibile equivoco, si precisa altresì che “a livello dell'Unione il pilastro europeo dei diritti sociali non comporta un ampliamento delle competenze e dei compiti dell'Unione

⁶ Cfr. F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale*, a cura di E. Chiti et al., Firenze, 2016, pp. 151 ss.

⁷ Cfr. N. MACCABIANI, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. VI, pp. 1 ss.

⁸ Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, *passim*.

⁹ Cfr. A. CIANCIO, *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XIII, pp. 2 ss.; E. ALES, *Il Modello Sociale Europeo dopo la crisi*, in *Diritti lavori mercati*, 2017, pp. 485 ss.; S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 953 ss.; A.-O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 516 ss.; N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights in the EU*, Milano, 2018, *passim*.

conferiti dai trattati e dovrebbe essere attuato entro i limiti di tali poteri” (preambolo, punto 18). Al contempo, si puntualizza che “lo sviluppo del pilastro europeo dei diritti sociali non compromette la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche, e non deve incidere sensibilmente sull’equilibrio finanziario dello stesso” (preambolo, punto 19).

Se questo è vero, appare impervio presagire un futuro radioso per il Pilastro europeo dei diritti sociali, destinato piuttosto a diventare l’ultimo, in ordine di tempo, dei molti cataloghi di buone intenzioni con cui l’ordinamento sovranazionale illustra al mondo ciò che ambirebbe a diventare. A volere invece rimanere con i piedi ben piantati su un terreno più propriamente giuridico – l’unico sul quale è consentito avventurarsi – occorre concentrarsi, in un convegno qual è quello odierno precipuamente dedicato ai diritti sociali, sul diritto all’istruzione all’interno dell’ordinamento statale, provando a scandagliare tanto le potenzialità quanto i limiti dell’art. 34 Cost. e cercando, di volta in volta, di porre l’attenzione su alcune questioni che emergono dall’attualità. Si avrà modo di tornare solo in chiusura sulle relazioni interordinamentali in questo ambito particolare, per affrontare l’unico caso di rilievo nel quale la Corte di giustizia dell’Unione europea ha svolto un ruolo, per così dire, propulsivo rispetto a quanto asseverato dalla Corte costituzionale e, in tal modo, per sviluppare qualche considerazione critica sul problema oggi forse più discusso in Italia quando si parla di scuola: il precariato scolastico. Si concluderà, dunque, sui gravi e seri problemi che il reclutamento del relativo personale, cagionato dalla torbida stratificazione normativa sia antecedente che successiva alla l. n. 107/2015¹⁰, sta attraversando e sugli effetti deleteri che ne discendono, in particolare, sulla garanzia del diritto all’istruzione.

3. Non si comprende appieno la centralità costituzionale del diritto all’istruzione, che emerge già in molte e belle discussioni svoltesi in seno all’Assemblea costituente¹¹, a meno di collocare gli enunciati alfine racchiusi nell’art. 34 Cost. nel prisma dei principi fondamentali della Carta repubblicana del 1947 e, in particolare, degli artt. 9, co. 1, e 1, co. 1, Cost.¹². Ad essi occorre fare riferimento al fine di

¹⁰ Cfr. A.M. ALFIERI, *Luci e ombre della riforma della scuola*, in *Iustitia*, 2015, pp. 429 ss.; A. POGGI, *Il d.d.l. sulla Buona scuola*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. IX, pp. 2 ss.; M. D’ADDAZIO, *L’organizzazione e la gestione delle istituzioni scolastiche oggi*, Roma, 2015, *passim*; M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una “buona” autonomia scolastica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, pp. 647 ss.; EAD., *Le scommesse della cosiddetta Buona scuola*, in *Libro dell’anno del diritto 2016*, Roma, 2016, pp. 259 ss.; M. NAVILLI, *“La buona scuola”*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, pp. 613 ss.; E. PICOZZA, *Linee generali della riforma della scuola italiana*, in V. CAPUZZA ET AL., *La buona scuola*, Torino, 2016, pp. 1 ss.; A. ROMEO, *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, in *Nuove autonomie*, 2016, pp. 55 ss.; N. SPIRITO, *Il sistema nazionale di reclutamento del personale docente*, in V. CAPUZZA ET AL., *La buona scuola*, cit., pp. 73 ss.; M. FALANGA, *Diritto scolastico*, Brescia, 2017, *passim*; M. COCCONI, *Decreti attuativi della riforma cosiddetta della Buona scuola*, in *Libro dell’anno del diritto 2018*, Roma, 2018, pp. 184 ss.

¹¹ Cfr. F. CORTESE, *La costituzione scolastica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, pp. 45 ss.

¹² Cfr. G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola*, in *Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Torino, 2014, vol. III, pp. 1473 ss.



intendere appieno la valenza architettonica del diritto qui considerato e, con essa, la funzione a cui la scuola repubblicana nel suo complesso è vocata.

In virtù dell'art. 9, co. 1, Cost.¹³, il diritto all'istruzione è espressione di quell'obiettivo di sicura sostanza costituzionale che è la promozione dello sviluppo della cultura, che si accompagna a quello della ricerca scientifica e tecnica, nonché alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale (art. 9, co. 2, Cost.). In questa cornice, in cui la “Repubblica” e la “Nazione” aprono e chiudono il medesimo articolo, il diritto in questione si inserisce a pieno titolo in un più ampio progetto di crescita intellettuale individuale e collettiva – di incivilimento, ben potrebbe dirsi, secondo una felice espressione cara a Gian Domenico Romagnosi – a cui tutti e ciascuno sono chiamati a partecipare. Quanto all'art. 1, co. 1, Cost., da parte sua, tale diritto è proiettato sul piano della continua sostanziazione della cittadinanza repubblicana e, dunque, fornisce sempre nuova linfa al *pactum societatis*. Da questo punto di vista, non v'è dubbio che il diritto all'istruzione serve a conoscere – da qui massimamente il summenzionato legame di derivazione con l'art. 9, co. 1, Cost. – ma esso risulta parimenti necessario per conoscersi e persino riconoscersi, in questo caso, in quanto appartenenti all'Italia, prima parola della Carta repubblicana del 1947, cioè al Paese colto nella sua immediata dimensione storica, geografica, culturale, esistenziale. Tale duplice inquadramento dell'art. 34 Cost. nel più ampio orizzonte ordinamentale porta a conseguenze di grande portata, perché fornisce la cifra tangibile di una collettività che incessantemente interroga se stessa sulle ragioni più profonde della convivenza. Di seguito si proverà a sollecitare l'attenzione su due aspetti concreti da cui emerge l'intreccio tra il diritto all'istruzione, da un lato, e ciascuno dei due principi fondamentali suevocati, dall'altro.

4. In primo luogo, l'inscindibile connessione tra il diritto all'istruzione e la promozione dello sviluppo della cultura *ex* art. 9, co. 1, Cost. consente di collocare nella loro giusta cornice costituzionale l'universo della scuola e l'universo del lavoro, disciplinati in due diversi titoli della parte I della Carta repubblicana del 1947, l'uno intestato ai “rapporti etico-sociali” e l'altro relativo ai “rapporti economici”. La questione è tornata vivamente di attualità a cagione della più recente legislazione scolastica e, in particolare, del discusso e discutibile istituto dell'alternanza scuola-lavoro¹⁴ – disciplinato prima all'art. 4 l. n. 53/2003, poi con il d.lgs. n. 77/2005 e, da ultimo, all'art. 1, co. 33 ss., l. n. 107/2015 – la cui funzione normativamente predeterminata è di “assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di

¹³ Cfr. V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 21 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura*, Torino, 2014, *passim*; M. AINIS e M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, III ed., Milano, 2015, *passim*; G. REPETTO, *Articolo 9*, in *La Costituzione italiana*, cit. nt. 1, vol. I, pp. 65 ss.

¹⁴ Cfr. E. MASSAGLI, *L'alternanza formativa tra “la buona scuola” e jobs act*, in *Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, a cura di M. Tiraboschi, Milano, 2016, pp. 225 ss.; D. GENTILINI, *Le novità in materia di apprendistato introdotte dal d.lgs. n. 81/2015*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, pt. I, pp. 107 ss.

base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro" (art. 4, co. 1, l. n. 53/2003) e di "incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti" (art. 1, co. 33, l. n. 107/2015).

Sulla scorta di tali intendimenti, nel momento in cui lo stesso art. 1, co. 33, l. n. 107/2015 stabilisce l'obbligatorietà dell'alternanza scuola-lavoro e ne fissa la non trascurabile durata in almeno 400 ore negli ultimi tre anni degli istituti tecnici e professionali e in almeno 200 ore negli ultimi tre anni dei licei, emerge (pre)potente lo sviamento della disciplina legislativa considerata rispetto alla trama costituzionale di riferimento e, per quanto qui più rileva, all'art. 9, co. 1, Cost. Infatti, non v'è dubbio che la stessa Carta repubblicana del 1947 esalta il lavoro in tutte le sue forme e, in ispecie, "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" (art. 35, co. 2, Cost.)¹⁵. Tuttavia, proprio il plesso normativo formato, rispettivamente, dall'art. 34 Cost. e dall'art. 35 Cost. prospetta due approcci costituzionalmente distinti, per cui tra la scuola e il lavoro non può mai esservi propriamente "alternanza", ma solo alternatività o, per meglio dire, consecutività, nel senso che il secondo ben può conseguire alla prima, ma mai surrogarsi ad essa.

Di contro, il rischio lucidamente paventato in un recente "parere autonomo" reso sul punto dal Consiglio superiore della pubblica istruzione il 25 luglio 2018 è che "si configur[i] un ruolo e un compito della scuola solo funzionale alle esigenze più immediate del mondo produttivo a nocimento di una preparazione ampia e forte che è nell'interesse dello studente e dello stesso mondo del lavoro. Il rischio è che l'A[alternanza] S[cuola] L[lavoro] non si configuri come un'esperienza educativa e una modalità didattica finalizzata alla crescita dell'individuo in un contesto formativo ampio, stimolante e motivante, ma piuttosto come un'esperienza al servizio dei soggetti ospitanti rispetto ai quali gli 'studenti-lavoratori' si devono rendere disponibili a qualsiasi richiesta. In tali situazioni si corre il rischio che il giovane venga 'formato' ad assumere un atteggiamento di passività e adattabilità alle esigenze dell'azienda, oggi per un obiettivo scolastico, domani per non perdere il lavoro".

Tali rilievi, per la loro gravità, meritano di essere attentamente considerati. Si assiste, infatti, all'intollerabile paradosso per cui, dopo una stagione nella quale anche a chi ha un lavoro viene garantito di poter studiare – si ricordano come paradigmatici, in questo senso, l'art. 10 l. n. 300/1970, sulla figura dei "lavoratori studenti", e l'art. 28 del contratto nazionale per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti del 19 aprile 1973, sulle c.d. centocinquanta ore – e, in anni a noi più vicini, anche a livello costituzionale è la formazione professionale ad essere viepiù attratta nell'orbita dell'istruzione e non viceversa (art. 117, co. 3, Cost.,

¹⁵ Cfr. E. FERIOLI, *Articolo 35*, in *La Costituzione italiana*, cit. nt. 1, pp. 235 ss.

come novellato con l'art. 3 l. n. 3/2001)¹⁶; ora, invece, a chi va scuola viene imposto il dovere di dedicare una quota significativa del proprio tempo ad un'attività letteralmente intitolata al "lavoro" e che, in quanto tale, dovrebbe comportare "retribuzione" (artt. 36, co. 1, e 37, co. 1 e 3, Cost.) e "salari[o]" (art. 37, co. 2, Cost.). Poiché ciò naturalmente non accade, posto che il legislatore ordinario si è premunito di specificare (legittimamente?) che "i periodi di apprendimento in situazione lavorativa... non costituiscono rapporto individuale di lavoro" (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 77/2015), la conclusione che ne discende, invero sconsigliata, è che il "lavoro" svolto in "alternanza" alla "scuola" rischia di risolversi in quel che per la Costituzione non potrebbe mai essere: un lavoro in larga parte minorile (art. 37, co. 3, Cost.) e gratuito.

5. Passando quindi a un secondo profilo involgente la relazione genetica tra il diritto all'istruzione e l'art. 9, co. 1, Cost., il principio della promozione dello sviluppo della cultura che vi si trova recato è tale da investire *quoad effecta* anche la lingua italiana, la quale costituisce, a giusto e pieno titolo, un "vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale" (C. cost., sent. n. 42/2017)¹⁷. Si tratta di una questione della quale anche la Corte costituzionale si è dovuta suo malgrado occupare, in anni recenti, a seguito dell'improvvida decisione del Politecnico di Milano – dunque di un'università statale – di impartire i propri corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua

¹⁶ Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *L'istruzione e la formazione professionale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 367 ss.; P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in *Tra amministrazione e scuola*, a cura di F. Cortese, Napoli, 2014, pp. 113 ss.; G. PERNICIARO, *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni*, in *Issirfa.cnr.it*, 2016, pp. 1 ss.; P.A. VARESI, *L'istruzione e la formazione professionale*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 169 ss.

¹⁷ Cfr. M. GALLO, *Le sentenze interpretative di rigetto*, in *Critica del diritto*, 2016, pp. 155 ss.; G. AMOROSO, *Interpretazione adeguatrice e condizioni di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità*, in *Il foro italiano*, 2017, pt. I, cc. 2560 ss.; D. ANDRACCHIO, *Il "primato" della lingua italiana tra globalizzazione, plurilinguismi e obiettivi di internazionalizzazione universitaria*, in *Giustamm*, 2017, fasc. VIII, pp. 1 ss.; C. BALDUS e P.-C. MÜLLER-GRAFF, *Suicide*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, pp. 583 ss.; M.A. CABIDDU, *L'italiano siamo noi*, in *L'italiano alla prova dell'internazionalizzazione*, Milano, 2017, pp. 15 ss.; EAD., *La sentenza costituzionale n. 42 del 2017*, in *Studium iuris*, 2017, pp. 1324 ss.; Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; P. CARETTI, *A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 42/2017*, in *L'italiano alla prova dell'internazionalizzazione*, cit., pp. 127 ss.; ID. e A. CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 384 ss.; E. CAVASINO, *Lingua ufficiale e uso di altre lingue tra funzioni della pubblica amministrazione ed autonomia privata*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. VIII, pp. 2 ss.; V. COCOZZA, *A proposito della lingua italiana nelle Università*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 371 ss.; D.U. GALETTA, *Esigenze di internazionalizzazione e principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 401 ss.; EAD., *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento*, in *Giustamm*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; M. GNES, *Una d'arme, di lingua...*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, pp. 324 ss.; G. MILANI, *Una sentenza anacronistica?*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. IX, pp. 2 ss.; C. NAPOLI, *A proposito della lingua italiana nelle Università*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 374 ss.; F. RIMOLI, *Internazionalizzazione degli atenei e corsi in lingua straniera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 392 ss.; R. CARTA, *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, fasc. V, pp. 1 ss.

inglese, facendo leva sulla laconica previsione, contenuta nell'art. 2, co. 2, lett. h), l. n. 240/2010, del “rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso... l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera”¹⁸.

Non è questa la sede per tornare sulle aporie della disposizione da ultimo evocata, del tutto inidonea, in ragione dell'aligido riferimento alle “risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”, a consentire anche solo l'abbrivio di una seria politica universitaria in tema di insegnamento delle lingue e non solo di lingua degli insegnamenti, com'è stato anche nel caso giudiziario del Politecnico di Milano. Tuttavia, la decisione di tale Ateneo ha avuto il merito (*ex malo bonum*) di illuminare i profili giuridici della questione, sulla quale si sono espressi con unità di intenti tanto i giudici amministrativi (TAR Lombardia-Milano, sez. III, sent. n. 1348/2013; Cons. St., sez. VI, sent. n. 617/2018)¹⁹, quanto il giudice costituzionale (C. cost., sent. n. 42/2017), adito sul punto dallo stesso Consiglio di Stato (Cons. St., sez. VI, ord. n. 242/2015)²⁰. Nel corso di una controversia lunga cinque anni, il Politecnico di Milano è risultato soccombente in ogni grado di giudizio, per avere vulnerato con la propria decisione il “primato della lingua italiana”, la cui “centralità costituzionalmente necessaria... si coglie particolarmente nella scuola e nelle università” (C. cost., sent. n. 42/2017). Ne deriva, anche sul fondamento dell'art. 34 Cost., l'illegittimità della previsione di interi corsi di studio impartiti esclusivamente in lingua inglese; mentre ben potrebbero le università sia “affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari”, sia erogare “singoli insegnamenti in lingua straniera” (Cons. St., sez. VI, sent. n. 617/2018), purché ciò avvenga “secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del

¹⁸ Cfr. G. DE MINICO, *Inglese vs italiano tra mercato e diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2014, pp. 189 ss.; EAD., *Il monopolio anglofono vs. i diritti fondamentali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, fasc. I, pp. 1 ss.

¹⁹ Cfr. D.U. GALETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. IV, pp. 2 ss.

²⁰ Cfr. M.A. CABIDDU, *Intervento*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; A. CARDI, *L'autonomia universitaria tra tradizione e modernità*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2015, fasc. IV, pp. 86 ss.; A. CARDONE, *Tre questioni costituzionali in tema di ufficialità della lingua italiana e di insegnamento universitario*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; P. CHIRULLI, *Introduzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; G. DELLA CANANEA, *Lingue e diritti*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, pp. 139 ss.; C. NAPOLI, *L'internazionalizzazione delle Università italiane tra previsioni legislative e discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. XVII, pp. 2 ss.; V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. VIII, pp. 2 ss.; E. CHITI e M.E. FAVILLA, *Il regime linguistico delle amministrazioni nel processo di apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano*, in *Unità e pluralismo culturale*, cit. nt. 7, pp. 251 ss.; M.C. GRISOLIA, *La lingua italiana*, in *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, a cura di P. Caretti e G. Mobilio, Torino, 2016, pp. 13 ss.; V. PIERGIGLI, *Uguali senza distinzioni di lingua*, in *Percorsi di eguaglianza*, a cura di F. Rescigno, Torino, 2016, pp. 271 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La lingua nelle aule universitarie*, in *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, cit. pp. 207 ss.

primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento" (C. cost., sent. n. 42/2017). In definitiva, tanto i giudici amministrativi quanto il giudice costituzionale hanno ricusato qualunque stato di minorità della lingua italiana nella scuola, sull'onda di una malintesa concezione dell'internazionalizzazione degli studi universitari, destinata a risolversi, come in questo caso, in una forma surrettizia ma non meno clamorosa di subalternità culturale.

6. Proprio la vicenda contenziosa da ultimo rievocata è in grado di esprimere compiutamente e concretamente la coesistenzialità del diritto all'istruzione nei confronti non solo della promozione dello sviluppo della cultura, di cui all'art. 9, co. 1, Cost., ma anche della costruzione della cittadinanza repubblicana, a cui richiama *in capite libri* l'art. 1, co. 1, Cost. In questa seconda prospettiva, venendo a un primo profilo di concretizzazione, tanto la "scuola" (art. 34, co. 1, Cost.) quanto l'"istruzione inferiore" (art. 34, co. 2 Cost.) sono testualmente prospettate al singolare e, dunque, assumono una connotazione fondamentalmente unitaria; mentre sono i "gradi più alti degli studi" (art. 34, co. 3, Cost.), semmai, ad essere assunti nella loro pluralità e poliedricità.

Tale considerazione fonda, sul piano dei diversi livelli territoriali di potere costituzionalmente evocati all'art. 114, co. 1, Cost., l'esplicita e necessaria istituzione di "scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, co. 2, Cost.)²¹, nonché la prospettazione all'art. 117, co. 2, lett. n), Cost. di "norme generali sull'istruzione" distinte dai principi fondamentali dell'"istruzione", di cui all'art. 117, co. 3, Cost., e prevedute quale oggetto di una potestà legislativa esclusiva dello Stato. Come stabilito dalla Corte costituzionale, sul punto, "il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato" (C. cost., sent. n. 200/2009)²².

Certamente, non si ignora che le "norme generali sull'istruzione" *ex* art. 117, co. 2, lett. n), Cost., così come i principi fondamentali dell'"istruzione" *ex* art. 117, co. 3, Cost., sono indicate quali ambiti competenziali rispetto ai quali è consentito, ai sensi e per gli effetti dell'art. 116, co. 3, Cost., attribuire a singole Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"²³. Su questa strada sembrano

²¹ Cfr. V. DE SANTIS, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 225 ss.; M. DRIGANI, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 51 ss.; A. IANNUZZI, *Articolo 33*, in *La Costituzione italiana*, cit. nt. 1, pp. 220 ss.

²² Cfr. C.F. FERRAJOLI, *La disciplina regionale in materia di diritto all'istruzione dei migranti*, in *I diritti degli altri*, a cura di E. Di Salvatore e M. Michetti, Napoli, 2014, pp. 207 ss.; M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione*, in *Diritti fondamentali*, 2018, fasc. I, pp. 1 ss.

²³ Cfr. A. MORELLI, *Diritto all'istruzione e autonomie speciali*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di Id. e L. Trucco, Torino 2014, pp. 329 ss.

essersi da ultimo avviate, pur con modalità diverse, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto²⁴, le ultime due per il tramite di *referendum* consultivi svoltisi il 22 ottobre 2017²⁵. Resta però impregiudicata la questione della sostenibilità e, dunque, della compatibilità costituzionale degli eventuali profili di differenziazione in tema di istruzione, posto che la stessa giurisprudenza costituzionale ha attribuito proprio agli artt. 33 e 34 Cost., e quindi anche al diritto all'istruzione, una "valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale" (C. cost., sent. n. 200/2009). Occorre allora collocare all'interno di questa cornice complessiva gli accordi preliminari in merito all'intesa prevista all'art. 116, co. 3, Cost. tra il Governo e le tre Regioni interessate del 28 febbraio 2018, i quali, per un verso, mantengono fermo "l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche"; e, per un altro, affrontano in maniera identica il prospettato conferimento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa", come riporta l'art. 6 di ciascuno degli accordi in questione. Nell'attesa degli sviluppi che (forse) seguiranno, tale inquadramento iniziale sembra intanto avvalorare, ove ve ne fosse bisogno, la considerazione che ogni eventuale differenziazione della potestà legislativa regionale in tema di istruzione si presenta limitata *in re ipsa*.

Al medesimo tratto unitario che caratterizza l'impronta costituzionale in materia si può altresì ascrivere la soluzione di due recenti e vivaci controversie che hanno visto contrapporsi innanzi alla Corte costituzionale lo Stato e la Regione Veneto, con quest'ultima sempre e inesorabilmente soccombente. Il primo caso ha avuto ad oggetto il d.l. n. 73/2017, conv. con mod. nella l. n. 119/2017²⁶, relativo alle

²⁴ Cfr. A. BONOMI e R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, fasc. II, pp. 1 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 2017, fasc. XIV, pp. 1 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 689 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 625 ss.; S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 661 ss.; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 321 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 635 ss.; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale*, in *Astrid rassegna*, 2017, fasc. XIII, pp. 1 ss.; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi*, in *Astrid rassegna*, 2018, fasc. X, pp. 1 ss.; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018, fasc. II, pp. 2 ss.; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, fasc. V, pp. 1 ss.; A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 2018, fasc. X, pp. 1 ss.; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2018, fasc. II, pp. 3 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, in *Diritti regionali*, 2018, fasc. II, pp. 3 ss.

²⁵ Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017, fasc. III, pp. 2 ss.; L. DAINOTTI e L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 711 ss.; L.A. MAZZAROLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di "autonomia" che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. XVII, pp. 2 ss.; A. MORRONE, *Populismo referendario*, in *Federalismi.it*, 2017, pp. 2 ss.

²⁶ Cfr. S. AGOSTA, *Il legislatore ed il nodo di Gordio della prevenzione vaccinale*, in *Consulta online*, 2017, fasc. II, pp. 380 ss.; A. AMATO, *Decreto-legge vaccini*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. VI, pp. 1 ss.; F.S. FLORIO, *La questione vaccinale nel quadro degli assetti costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 399 ss.; A. MAZZITELLI, *Il ragionevole dubbio in tema di vaccinazioni obbligatorie*, in *Federalismi.it - Osservatorio di diritto sanitario*, 2017, pp. 2 ss.; A.

vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età e alla previsione, per i casi di inadempimento, di sanzioni amministrative pecuniarie e del divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia. In tale circostanza, il giudice costituzionale ha ricondotto alle “norme generali sull'istruzione”, di cui all'art. 117, co. 2, lett. n), Cost., le relative disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici, giacché queste “vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico” (C. cost., sent. n. 5/2018)²⁷.

Nel secondo frangente, invece, è stata asseverata l'illegittimità costituzionale della pretesa di parte regionale di limitare l'erogazione di prestazioni correlate al diritto all'istruzione, sulla base di un criterio territorialmente orientato, qual è quello della residenza qualificata. Ciò era stabilito, da ultimo, all'art. 1, co. 1, l.r. Veneto n. 6/2017 sugli asili nido, il quale prevedeva, quale titolo di precedenza per l'accesso al relativo servizio, l'essere figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che avessero prestato attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, di mobilità o di disoccupazione. Anche in tale frangente, spicca la motivazione della relativa declaratoria di illegittimità costituzionale, pronunciata con riferimento ad un ampio spettro di parametri costituzionali (artt. 3, 31, co. 2, 117, co. 1, 120, co. 1, Cost.), giacché la “funzione educativa degli asili nido” si caratterizza per un'evidente “estraneità... del ‘radicamento territoriale’ ” (C. cost., sent. n. 107/2018)²⁸.

MORELLI ET AL., *Vaccini obbligatori*, in *Rivista di BioDiritto*, 2017, fasc. II, pp. 15 ss.; A.A. NEGRONI, *Sul concetto di “trattamento sanitario obbligatorio”*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. IV, pp. 1 ss.; ID., *Decreto legge sui vaccini, riserva di legge e trattamenti sanitari obbligatori*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. V, pp. 1 ss.; ID., *L'obbligatorietà delle vaccinazioni (decreto legge n. 73/2017) è questione eminentemente di diritto costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. VI, pp. 1 ss.; ID., *Trattamenti sanitari obbligatori e tutela della salute individuale e collettiva*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. XI, pp. 1 ss.; M. TOMASI, *Politiche sanitarie vaccinali fra diritto, scienza e cultura*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 903 ss.; M. MONTANARI e L. VENTALORO, *La nuova legge sui vaccini tra prevenzione, obblighi e criticità*, in *Famiglia e diritto*, 2018, pp. 177 ss.; M. RENNA, *Vaccinazioni obbligatorie*, in *Diritto e salute*, 2018, fasc. III, pp. 36 ss.

²⁷ Cfr. U. ADAMO, *Materia “non democratica” e ragionevolezza della legge*, in *Consulta online*, 2018, fasc. I, pp. 296 ss.; D. CODUTI, *La disciplina sulle vaccinazioni obbligatorie alla prova di forma di Stato e forma di governo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2018, fasc. III, pp. 1 ss.; A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in *Consulta online*, 2018, fasc. I, pp. 87 ss.; M. LUCIANI, *Osservazioni conclusive*, in *Diritto e salute*, 2018, fasc. III, pp. 110 ss.; C. MAGNANI, *I vaccini e la Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, fasc. IV, pp. 1 ss.; D. MORANA, *Diritto alla salute e vaccinazioni obbligatorie*, in *Diritto e salute*, 2018, fasc. III, pp. 48 ss.; G. PASCUZZI, *La spinta gentile verso le vaccinazioni*, in *Mercato concorrenza regole*, 2018, pp. 89 ss.; ID., *Vaccini*, in *Il foro italiano*, 2018, pt. I, cc. 737 ss.; F. PASSANANTI, *Riflessioni sugli obblighi vaccinali, tra esigenze di unitarietà e ridotti spazi per le Regioni*, in *Consulta online*, 2018, fasc. II, pp. 473 ss.; A. PATANÈ, *Obbligo di vaccinazione e riparto di competenze legislative*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2018, pp. 265 ss.; L. PEDULLÀ, *Profili costituzionali in materia di vaccinazioni*, in *Federalismi.it - Osservatorio di diritto sanitario*, 2018, pp. 2 ss.; S. PENASA, *Obblighi vaccinali*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 47 ss.; C. PINELLI, *L'obbligo di vaccinazione fra Stato e Regioni*, in *Diritto e salute*, 2018, fasc. II, pp. 28 ss.; L. PRINCIPATO, *Obbligo di vaccinazione, “potestà” genitoriale e tutela del minore*, in *Diritto e salute*, 2018, fasc. III, pp. 1 ss.; C. SALAZAR, *La Corte costituzionale immunizza l'obbligatorietà dei vaccini*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 465 ss.

²⁸ Cfr. L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della “residenza prolungata sul territorio regionale” per l'ammissione all'asilo nido*, in *Consulta online*, 2018, fasc. II, pp. 447 ss.

7. Un secondo motivo di sicuro interesse per la stretta correlazione tra il diritto all'istruzione e la costruzione della cittadinanza repubblicana, che si ritiene di dover enucleare dall'art. 1, co. 1, Cost.²⁹, si rinviene negli ultimi dati dell'Istat disponibili³⁰, nei quali si dà conto, con riferimento all'anno scolastico 2014/2015, della nutrita presenza nelle scuole primarie e secondarie di circa 650 mila studenti stranieri, pari a quasi il 10 per cento del totale³¹. Si tratta, con ogni evidenza, di bambine e bambini, ragazze e ragazzi che studiano in tutto e per tutto quello che studiano i loro coetanei italiani, condividendo con essi una parte importante del proprio percorso di vita. Ciò appare tanto più rilevante quanto più, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, tra “le conoscenze e... le competenze” che tutti gli studenti – dunque a prescindere dal loro *status civitatis* – sono tenuti ad acquisire vi sono quelle relative a “Cittadinanza e Costituzione”, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse” (art. 1, co. 1, d.l. n. 137/2008, conv. con mod. nella l. n. 169/2008). Ancorché tale disciplina si presenti come confusa e lacunosa, prevedendo immancabilmente che “si provved[a] entro i limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente” (art. 1, co. 3, d.l. n. 137/2008, conv. con mod. nella l. n. 169/2008), non v'è dubbio che la successiva evoluzione normativa sia andata nella direzione di un potenziamento delle attività relative a “Cittadinanza e Costituzione”. Queste ultime, infatti, via via sono state qualificate come un vero e proprio “insegnamento” (art. 2 d.m. n. 254/2012 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca); hanno incluso a partire dall'anno scolastico 2012/2013 “percorsi didattici, iniziative e incontri celebrativi finalizzati ad informare e a suscitare la riflessione sugli eventi e sul significato del Risorgimento nonché sulle vicende che hanno condotto all'Unità nazionale, alla scelta dell'inno di Mameli e della bandiera nazionale e all'approvazione della Costituzione, anche alla luce dell'evoluzione

²⁹ Cfr. F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Napoli, 2017, pp. 155 ss.; O. CHESSA, *Sovranità*, *ivi*, pp. 225 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, *ivi*, pp. 3 ss.; ID., *Articolo 1*, in *La Costituzione italiana*, cit. nt. 1, vol. I, pp. 13 ss.

³⁰ Cfr. ISTAT, *Studenti e scuole dell'istruzione primaria e secondaria in Italia*, [2017], su www.istat.it.

³¹ Cfr. M. CAPECIOTTI, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. I, pp. 1 ss.; M. GIOVANNETTI, *I giovani di origine straniera tra appartenenza di fatto e cittadinanza negata*, in *Il dovere di integrarsi*, a cura di M. Russo Spina e V. Carbone, Roma, 2014, pp. 161 ss.; M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 483 ss.; M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in *Oltre lo ius soli*, a cura di Id., Napoli, 2014, pp. 13 ss.; V. VOLPE, *Italia*, *ivi*, pp. 35 ss.; S. FABIANELLI, *Fenomenologia dello ius soli*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, fasc. XI, pp. 1 ss.; C. VAGGINELLI, *Cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, fasc. VII, pp. 1 ss.; E. CODINI, *La cittadinanza*, Torino, 2017, *passim*; S. FABIANELLI, *Le radici dello ius soli*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. XXI, pp. 2 ss.; A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; A. DE FUSCO, *Sul diritto all'istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell'immigrazione in Italia*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. I, pp. 1 ss.

della storia europea” (art. 1, co. 1, l. n. 222/2012)³²; infine, sono divenute “oggetto di valutazione” (art. 2, co. 4, d.lgs. n. 62/2017; nonché artt. 12, co. 3, e 17, co. 10, d.lgs. n. 62/2017, con riferimento all’esame di Stato).

Muovendo dalla considerazione del grande numero di minori stranieri scolarizzati in Italia – una circostanza di fatto che in nessun modo può essere sottaciuta e men che meno negata – nel corso della XVII legislatura era stato presentato il lungimirante disegno di legge AS2092³³, il quale disciplinava, tra l’altro, una nuova ipotesi di acquisto della cittadinanza italiana per beneficio di legge: quella a cui avrebbero potuto accedere i minori stranieri i quali, avendo fatto ingresso in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età, avessero “frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema di istruzione e formazione professionale” (art. 1, lett. *d*). Il richiamo di quella proposta, approvata dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015, ma non dal Senato della Repubblica, e conseguentemente oggi decaduta con l’avvio della XVIII legislatura, costituisce un anacronismo che si vuole qui rimarcare; ciò tanto più in una fase, qual è quella attuale, caratterizzata da un indirizzo politico di maggioranza recisamente avverso a rivedere in senso ampliativo la l. n. 91/1992, ma, in tal modo, destinata a mantenere in uno stato di minorità giuridica centinaia di migliaia di giovani spesso privi di qualunque legame con il loro paese di origine e, perciò, con un progetto di vita fundamentalmente radicato, proprio grazie alla scuola, in Italia. Per tale ragione, quel tentativo, seppure fallito, appare ugualmente rimarchevole per le notevoli potenzialità che il diritto all’istruzione, ieri come oggi e come domani, è in grado di sprigionare, al punto da costituire uno dei possibili presupposti per l’acquisizione della cittadinanza.

8. Ho già avuto modo di dire nell’*incipit* di questa mia riflessione che dall’art. 34, co. 1, Cost. è d’uopo enucleare, in primo luogo, il principio costituzionale della scuola aperta, il quale fa da cornice, per così dire, al diritto all’istruzione nel suo complesso. Ciò deriva inequivocabilmente dalla assai ampia ed incisiva formulazione prescelta per tale enunciato, “la scuola è aperta a tutti”, la quale scaturisce dall’ancor più perentorio art. 28, co. 1, del Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione per la Costituzione dell’Assemblea costituente, che recava “la scuola è aperta al popolo”.

Al principio costituzionale della scuola aperta può essere attribuita una duplice proiezione, ora verso l’interno ed ora verso l’esterno della scuola stessa, che anche in questo caso è utile apprendere attraverso l’illustrazione dei suoi sviluppi più recenti. Verso l’interno, la prima e la più immediata

³² Cfr. L. CORRADINI, *La Costituzione nella scuola*, Trento, 2014, *passim*; F. PIZZOLATO, *La dimensione pedagogica della Costituzione*, in *Iustitia*, 2014, pp. 409 ss.; S. ILLARI, *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 425 ss.

³³ Cfr. d.d.l. AS2092, XVII legislatura, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza*, su www.senato.it.

specificazione del principio in esame è che, se la scuola è aperta a tutti³⁴, deve esserlo anche nei confronti di ciascuno, nel senso che va “garanti[to] il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona” (C. cost., sent. n. 215/1987). È d’obbligo, a questo proposito, almeno un riferimento al tema dell’istruzione degli studenti disabili (*rectius*: con disabilità)³⁵, sul quale, nonostante una legislazione tutto sommato evolutiva ed evoluta – come dimostra, da ultimo, il d.lgs. n. 66/2017, intitolato alla loro “inclusione scolastica”³⁶ – è ancora una volta la giurisprudenza, amministrativa e costituzionale, ad aver scritto pagine importanti, tanto che il diritto in questione pare legittimamente assurgere ad archetipo di tutti i diritti sociali costituzionalmente garantiti.

Così, limitando lo sguardo alle pronunce più recenti, è proprio da una questione di legittimità costituzionale concernente il servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio che è scaturita l’impegnativa asserzione della Corte costituzionale per cui “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (C. cost., sent. n. 275/2016)³⁷. Il medesimo assunto è stato poi confermato anche dal

³⁴ Cfr. D. PORENA, *La Scuola, l’Università e la Formazione professionale quale possibile veicolo per i processi di migrazione circolare*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. I, pp. 2 ss.

³⁵ Cfr. E. BOSCOLO, *Istruzione e inclusione*, in *Munus*, 2014, pp. 165 ss.; E. PAPARELLA, *L’obbligatorietà e la gratuità dell’istruzione*, in *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, cit. nt. 1, pp. 303 ss.; S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, in *Tra amministrazione e scuola*, cit. nt. 17, pp. 1 ss.; P. ADDIS, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, cit. nt. 3, pp. 147 ss.; L. BUSCEMA, *Il diritto all’istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, fasc. IV, pp. 1 ss.; G. ARCONZO, *Il diritto allo studio delle persone con disabilità dalla Riforma Gentile ai giorni nostri*, in *Scritti in ricordo di Walter Fornasa*, Milano, 2016, pp. 21 ss.; L. BUSATTA, *L’universo delle disabilità*, in *Le definizioni nel diritto*, a cura di F. Cortese e M. Tomasi, Napoli, 2016, pp. 335 ss.; G. MATUCCI, *Il diritto ad una didattica individualizzata e personalizzata*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 298 ss.; S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali*, in *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva medievale*, a cura di G. Ferri, Napoli, 2016, pp. 57 ss.; F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. II, pp. 133 ss.

³⁶ Cfr. G. MATUCCI, “Buona Scuola”, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; M. BRUSCHI e S. MILAZZO, *L’inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma normativo e scelte inclusive*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. II, pp. 2 ss.

³⁷ Cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 2343 ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 2499 ss.; A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, pt. II, pp. 207 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di M. D’Amico e F. Biondi, Milano, 2017, pp. 209 ss.; L. ARDIZZONE e R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione*, in *Diritti regionali*, 2017, fasc. II, pp. 2 ss.; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. X, pp. 2 ss.; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 593 ss.; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. IV, pp. 1 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, pt. II, pp. 353 ss.; C. DI MARCO, *La difesa dei diritti fondamentali, beni comuni incompressibili dello Stato sociale*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. VI, pp. 2 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, in *Nomos*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.; F. GAMBARDELLA, *Diritto all’istruzione dei*

giudice amministrativo in un nutrito contenzioso che ha riguardato la predisposizione da parte degli istituti scolastici del “piano educativo individualizzato”, previsto all’art. 12, co. 5, l. n. 104/1992 (Cons. St., ad. plen., sent. n. 7/2016)³⁸. Il Consiglio di Stato ha avuto così l’occasione di evidenziare la circolarità del rapporto tra lo studente con disabilità e la generalità dei consociati, che la scuola può senz’altro contribuire a valorizzare: in questo senso, “l’inserimento e l’integrazione nella scuola... anzitutto evitano la segregazione, la solitudine, l’isolamento, nonché i patimenti e i pesi che ne derivano, in termini umani ed economici potenzialmente insostenibili per le famiglie. L’inserimento e l’integrazione nella scuola rivestono poi fondamentale importanza anche per la società nel suo complesso, perché rendono possibili il recupero e la socializzazione” (Cons. St., sez. VI, sent. n. 2023/2017), con un mutuo e vicendevole beneficio per tutti e per ciascuno.

Verso l’esterno, il principio della scuola aperta configura quest’ultima come un organismo vivo e attivo, che grazie ad una continua interlocuzione con la realtà politica, economica e sociale del Paese diventa capace di esprimere bisogni, legami e interessi dei e tra i suoi protagonisti, gli studenti. In questo senso, appaiono meritevoli di attenzione sia il recente art. 1, co. 16, l. n. 107/2015, per cui “il piano triennale dell’offerta formativa assicura l’attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l’educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni”; sia, a monte di esso, l’art. 16, co. 1, lett. d), d.l. n. 104/2013, conv. con mod. nella l. n. 128/2013, per cui le attività di formazione e di aggiornamento obbligatori del personale scolastico sono tese, tra l’altro, all’“aumento delle competenze relative all’educazione[,] all’affettività, al rispetto delle diversità e delle pari opportunità di genere e al superamento degli stereotipi di genere”³⁹.

disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Nomos*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. X, pp. 2 ss.; L. MADAU, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.; M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017, fasc. III, pp. 2 ss.; A. BONOMI, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. VII, pp. 2 ss.; M. D’ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2018, pp. 93 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2018, fasc. I, pp. 1 ss.; M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio*, in *Lavoro e diritto*, 2018, pp. 77 ss.

³⁸ Cfr. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Il diritto fondamentale all’istruzione degli studenti disabili e i confini della giurisdizione amministrativa esclusiva*, in *Nuove autonomie*, 2016, pp. 141 ss.; G. DI GENIO, *Ante-PEI e post-PEI nel confine tra giurisdizioni in materia di sostegno scolastico, costituzionalmente garantito*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, fasc. VI, pp. 1 ss.; S. TROILO, *Gli atti e i provvedimenti amministrativi nel settore dell’integrazione scolastica dei disabili*, in *Atti e provvedimenti amministrativi delle istituzioni scolastiche autonome*, a cura di M. Falanga, Torino, 2016, pp. 33 ss.; F. GIRELLI, *Sostegno scolastico*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, fasc. I, pp. 1 ss.; G. URBANO, *La “resilienza” dei diritti fondamentali*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, pp. 2023 ss.

³⁹ Cfr. L. FOTI, *Educazione di genere*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. III, pp. 1 ss.; B. LIBERALI, *L’educazione e la prospettiva del “rispetto dei generi” quale strumento per contrastare la violenza e il bullismo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. III, pp. 1 ss.; M. PERINI, *Educazione alla parità di genere*, in *GenIUS*, 2016, fasc. II, pp. 150 ss.; G. MATUCCI, *Scuola, genitori, figli*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. II, pp. 1 ss.

Nonostante il ricorso, in entrambi i casi, ad una tecnica normativa improvvisata, perché contrassegnata da un gioco di rinvii che rendono disagevole il proposito di fornirne una lettura sistematica o quantomeno strutturata, entrambe le disposizioni meritano, sotto il profilo qui considerato, una notazione positiva. Esse, infatti, si pongono saldamente all'interno del perimetro tracciato dal testo costituzionale, per cui, in particolare, a tutti (i cittadini) è riconosciuta “pari dignità sociale” (art. 3, co. 1, Cost.), così come sono parimenti precluse distinzioni “di sesso [e] di condizioni personali e sociali” (art. 3, co. 1, Cost.). Poiché tra tali condizioni sono certamente da ascrivere tanto l'orientamento sessuale quanto l'identità di genere – quest'ultima espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale quale “elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)” (C. cost., sent. n. 221/2015)⁴⁰ – desta una certa inquietudine il clamore mediatico eccitato dai detrattori di un'immaginaria “teoria del gender”, i quali, forse dimentichi o forse ignari della cornice costituzionale di riferimento, avversano lo svolgimento delle attività didattiche summenzionate.

Con un tempestivamente intervento di provenienza ministeriale si è così dovuto fare fronte alle “numerose richieste di chiarimenti, sia da parte di dirigenti scolastici e docenti che di genitori”, e si è conseguentemente chiarito (ma davvero ve ne era bisogno?) che la finalità dell'art. 1, co. 16, l. n. 107/2015 “non è... quella di promuovere pensieri o azioni ispirati ad ideologie di qualsivoglia natura, bensì quella di trasmettere la conoscenza e la consapevolezza riguardo i diritti e i doveri della persona costituzionalmente garantiti” (circ. n. 1972/2015 della Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca). Tale richiamo, da ultimo formulato in merito ad asserite agitazioni francamente prive di qualunque pregio scientifico, mostra ancora una volta le profonde legature delle attività didattiche suesposte con il plesso dei principi

⁴⁰ Cfr. L. FERRARO, *La Corte costituzionale e la primazia del diritto alla salute e della sfera di autodeterminazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 2054 ss.; A. LORENZETTI, *Corte costituzionale e transessualismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 1006 ss.; C. TOMBA, *Il “depotenziamento” dell'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 2063 ss.; E. COVACCI, *Transessualismo*, in *GenIUS*, 2016, fasc. I, pp. 108 ss.; P.I. D'ANDREA, *La sentenza della Corte costituzionale sulla rettificazione anagrafica del sesso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 263 ss.; L. FERRARO, *Il giudice nel procedimento di rettificazione del sesso*, in *Questione giustizia*, 2016, fasc. II, pp. 220 ss.; C. MEOLI, *La correzione dell'interpretazione sulla correzione del sesso*, in *Giustamm*, 2016, fasc. VI, pp. 1 ss.; N. POSTERARO, *Identità di genere, transessualismo ed effettività del diritto alla salute in Italia*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 737 ss.; C.M. REALE, *Corte costituzionale e transgenderismo*, in *Rivista di BioDiritto*, 2016, fasc. I, pp. 283 ss.; I. RIVERA, *Le suggestioni del diritto all'autodeterminazione personale tra identità e diversità di genere*, in *Consulta online*, 2016, fasc. I, pp. 175 ss.; M. ROSPI, *Il transessualismo e il (venir meno del) “costringimento al bisturi”*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. II, pp. 2 ss.; R. RUBIO-MARÍN e S. OSELLA, *Le precondizioni per il riconoscimento dell'identità sessuale*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 61 ss.; A. SPANGARO, *Anche la Consulta ammette il mutamento di sesso senza il previo trattamento chirurgico*, in *Famiglia e diritto*, 2016, pp. 639 ss.; C. ANGIOLINI, *Transessualismo e identità di genere*, in *Europa e diritto privato*, 2017, pp. 263 ss.; A. SCHUSTER, *La rettificazione di sesso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. VII, pp. 1 ss.; C.P. GUARINI, *“Maschio e femmina li creò”... o forse no*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. VIII, pp. 2 ss.

fondamentali della Carta repubblicana del 1947 e, in particolare, con il principio costituzionale della scuola aperta, di cui all'art. 34, co. 1, Cost.

9. Anche i tre diritti sociali che promanano, come ho già detto, rispettivamente dall'art. 34, co. 1, 2 e 3, Cost. meritano una lettura attualizzata alla luce dei rilevanti profili attuativi e applicativi che investono ciascuno di essi. Quanto al diritto costituzionale ad una scuola aperta, desumibile dall'art. 34, co. 1, Cost., esso comporta il necessario approntamento da parte dello Stato di un apparato pubblico in grado di accogliere tutti i potenziali studenti, comprendente tanto l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, quanto quella superiore, che si articola e si sviluppa fino ai gradi più alti degli studi. Da questo punto di vista, sussiste una correlazione strettissima tra lo stesso art. 34, co. 1, Cost. e l'art. 33, co. 2, Cost., per cui devono indefettibilmente essere istituite “scuole statali per tutti gli ordini e gradi”, alle quali possono affiancarsi, se del caso, ma mai sostituirsi le scuole non statali, e comunque “senza oneri per lo Stato” (art. 33, co. 3, Cost.)⁴¹. Se a ciò si aggiunge che l'art. 33, co. 5, Cost. prevede lo svolgimento di un “esame di Stato” e non di un concorso per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole, ne discendono conseguenze di primo rilievo per l'assetto vigente dell'accesso agli studi universitari, tale da richiedere, alla luce del quadro costituzionale così raffigurato, un pronto e necessario ripensamento⁴².

Ciò è da dirsi, in primo luogo, per quei corsi di studio per i quali vi è una c.d. programmazione nazionale (a norma dell'art. 1 l. n. 264/1999: Medicina e chirurgia, Medicina veterinaria, Odontoiatria e protesi dentaria, Architettura, Professioni sanitarie, Scienza della formazione primaria)⁴³, posto che – diversamente da quanto sostenuto in termini invero apodittici da parte della Corte costituzionale (C. cost., sent. n. 383/1998) – non vi è alcun vincolo di marca sovranazionale *in subiecta materia*. Al contrario, la Corte di giustizia dell'Unione europea è ferma nell'affermare che “gli Stati membri sono... liberi di optare o per un sistema di istruzione fondato sul libero accesso alla formazione – senza limiti di iscrizione del numero degli studenti –, ovvero per un sistema fondato su un accesso regolato che

⁴¹ Cfr. S. CORNELLA, *Scuola pubblica e scuola privata tra regole di diritto interno e principi comunitari*, in *Tra amministrazione e scuola*, cit. nt. 17, pp. 151 ss.; M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 333 ss.; G. LUCHENA, *Le esenzioni fiscali alle scuole paritarie e il dibattito sulla clausola costituzionale “senza oneri per lo Stato”*, in *Diritto e religioni*, 2015, fasc. II, pp. 266 ss.; M. MADONNA, *La parità scolastica tra principi costituzionali, evoluzione normativa e sviluppi giurisprudenziali*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 134 ss.; A. IANNUZZI, *Articolo 33*, cit. nt. 22, pp. 220 ss.

⁴² Cfr. M. CAPESCIOTTI, *L'accesso programmato ai corsi di laurea e la sua applicazione alla Facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma “La Sapienza”*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. nt. 1, pp. 621 ss.; F. FONTANAROSA, *Accesso programmato ai corsi di laurea universitari nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, ivi, pp. 607 ss.

⁴³ Cfr. P. DE ANGELIS, *Le prove di ammissione ai Corsi di laurea a numero programmato di ambito medico e sanitario*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, pp. 245 ss.

selezioni gli studenti” (CGUE, C-73/08, sent. 13 aprile 2010, *Bressol e a.*)⁴⁴; per cui vale, senza limitazioni sovranazionali di sorta, il disposto dell’art. 34, co. 1, Cost.

In secondo luogo, quanto ai corsi di studio che possono eventualmente sottostare ad una c.d. programmazione locale, ciò risulta consentito, giusta la (pur censurabile, per quanto ho detto) normativa vigente, solo qualora “l’ordinamento didattico preveda l’utilizzazione di laboratori ad alta specializzazione, di sistemi informatici e tecnologici o comunque di posti-studio personalizzati” (art. 2, co. 1, lett. a, l. n. 264/1999). Si tratta, pertanto, di ipotesi che richiedono una puntuale motivazione da parte delle università che ritenessero di procedere in questa direzione, senza che sia possibile, di contro, limitare l’accesso agli studi universitari per ragioni innominate o diverse, pena il vizio, ancor prima dell’eccesso di potere, della violazione di legge (art. 21-*octies*, co. 1, l. n. 241/1990, introdotto dall’art. 14, co. 1, l. n. 15/2005, e art. 29 d.lgs. n. 104/2010).

La questione non risulta affatto oziosa, posto che la disciplina ministeriale di riferimento in tema di accreditamento dei corsi di studio prevede, al contempo, una serie stringente di requisiti quantitativi posti in capo alle università ai fini dell’accREDITAMENTO dei corsi di studio (allegato A del d.m. n. 987/2016 del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca) e risulta altresì corredata da un meccanismo sanzionatorio in caso di “insufficienza della docenza necessaria in relazione al superamento della numerosità massima di studenti” (art. 4, co. 4, d.m. n. 987/2016 del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca). La contraddizione che ne deriva appare invero evidente. Per la Costituzione è l’offerta (cioè le università) che deve (devono) adattarsi alla domanda (cioè agli studenti); per il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, invece, l’aumento della domanda senza un eguale aumento dell’offerta – sulla quale, tuttavia, le stesse università non possono prontamente e validamente operare – comporta una loro impropria penalizzazione.

Tale è la ragione per la quale l’Università degli studi di Milano aveva disposto per l’anno accademico 2017/2018 la limitazione degli accessi anche ai corsi di studio in Filosofia, Lettere, Scienze dei beni culturali, Scienze umane dell’ambiente, del territorio e del paesaggio, Storia e Lingue e letterature straniere; una decisione che naturalmente non è sopravvissuta al vaglio del giudice amministrativo, il quale ha correttamente rilevato in sede cautelare, per le ragioni innanzi dette, “sufficienti profili di fondatezza” (TAR Lazio-Roma, sez. III, ord. n. 4478/2017). La vicenda controversa si è infine conclusa con una sentenza di improcedibilità (TAR Lazio-Roma, sez. III, sent. n. 5681/2018), per avere l’Ateneo in questione rivisitato il proprio orientamento restrittivo, sulla base di una sopravvenuta regolamentazione ministeriale meno stringente (d.m. n. 935/2017 del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca), ed avere così ottemperato all’ordinanza cautelare, peraltro mai appellata.

⁴⁴ Cfr. L. PASQUALI, *L’accesso all’insegnamento superiore nello spazio giuridico europeo*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, cit. nt. 3, pp. 89 ss.

Questo importante precedente resta dunque di ostacolo per ogni futuro tentativo da parte delle università di limitare abusivamente l'accesso agli studi universitari, che risulta, per le modalità sopra riportate, inequivocabilmente *contra legem* e, a maggior ragione, *contra constitutionem*.

10. Venendo ora al diritto costituzionale alla gratuità dell'istruzione, impartita per almeno otto anni, espresso all'art. 34, co. 2, Cost. e comunemente definito quale diritto all'istruzione in senso stretto, esso richiede qualche ulteriore specificazione, per intenderne appieno il senso e la portata, anche in questo caso, nei tempi più recenti. Tale diritto, infatti, pur essendo legislativamente presidiato dal divieto di imporre agli studenti qualunque tassa scolastica erariale (art. 1, co. 622, l. n. 296/2006), attualmente esigibile solo nei confronti degli studenti del quarto e del quinto anno dell'istruzione secondaria di secondo grado (art. 4 d.lgs. n. 63/2017), è stato proditoriamente aggirato da parte di alcuni istituti scolastici, i quali hanno preteso dai genitori, in circostanze non isolate, il versamento di erogazioni liberali, quale "condizione necessaria per l'iscrizione degli studenti" (circ. n. 312/2012 della Capo del Dipartimento per l'istruzione del Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca). Nonostante le severe censure di parte ministeriale, tale vicenda appare esemplificativa, ai fini dell'effettiva garanzia dell'art. 34, co. 2, Cost., delle distorsioni a cui può dare adito la prassi di richiedere, su base più o meno spontanea, qualunque "erogazione liberale con cui le famiglie [*scilicet* i genitori], con spirito collaborativo e nella massima trasparenza, partecipano al miglioramento dell'offerta formativa e al suo ampliamento al di là dei livelli essenziali" (circ. n. 593/2013 della Capo del Dipartimento per l'istruzione del Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca).

Se tanto vale quanto alla gratuità dell'insegnamento, lo stesso è da dirsi con riferimento alla gratuità dell'istruzione, a cui si riferisce testualmente l'art. 34, co. 2, Cost., posto che l'uno è senz'altro ricompreso nell'altra e, per questo, non ne esaurisce la portata. Al contrario – a discapito di quanto si ritrova affermato nella giurisprudenza costituzionale più risalente (C. cost., sentt. n. 7/1967; n. 106/1968) – oltre all'insegnamento rientrano nel concetto di istruzione anche tutte quelle provvidenze, quali sono il trasporto, la mensa, i libri di testo ecc., strettamente funzionali all'esercizio del diritto-dovere in questione, peraltro penalmente sanzionato *ex art.* 731 c.p. (ancorché con riferimento alla sola istruzione elementare: da ultimo, Cass. pen., sez. III, sent. n. 50624/2017).

Se tale assunto è vero, come non vi è motivo di dubitare, risulta ingiustificatamente limitativa della portata dell'art. 34, co. 2, Cost. la garanzia dei "servizi di trasporto e [delle] forme di agevolazione della mobilità", dei "servizi di mensa"⁴⁵, della "fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi", nonché dei "servizi per le alunne e gli alunni, le studentesse

⁴⁵ Cfr. G. BOGGERO, "There is no such thing as a free lunch", in *Osservatorio costituzionale*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.

e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare”, sì legislativamente prevista fino al compimento del percorso di istruzione secondaria, ma pur sempre “nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie” (art. 2 d.lgs. n. 63/2017). Tale prospettazione, infatti, contrasta con la stessa configurazione del diritto alla gratuità dell'istruzione, impartita per almeno otto anni, quale autentico diritto costituzionale, che impone al legislatore ordinario di approntare le conseguenti e coerenti risorse finanziarie quale *conditio per quam* e non quale *conditio sine qua non* per il suo concreto esercizio.

11. Da ultimo, riveste un significato altrettanto cruciale dei precedenti il diritto costituzionale dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi, enunciato all'art. 34, co. 3, Cost. e comunemente qualificato come diritto allo studio. Come ho già anticipato, si tratta certamente di un “diritto sociale” (C. cost., sent. n. 87/2018), peraltro di tale importanza da risultare corredato – a differenza degli altri due diritti di cui all'art. 34, co. 1 e 2, Cost. – con le misure volte a renderlo effettivo: le “borse di studio”, gli “asseggni alle famiglie” e le “altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso” (art. 34, co. 4, Cost.)⁴⁶.

In proposito, va subito precisato, a scanso di ogni possibile equivoco, che il diritto enunciato all'art. 34, co. 3, Cost. si somma e non si sostituisce al diritto ad una scuola aperta *ex art. 34, co. 1, Cost.* Ne consegue, ad una lettura sistematica e concatenata dei due enunciati, che vale per tutti il diritto di accedere all'istruzione superiore, anche eventualmente attraverso la predisposizione di un meccanismo di compartecipazione alle spese legislativamente predeterminato (il cui rispetto è presidiato, anche in questo caso, dalla giurisprudenza amministrativa, come dimostra la censurabile e infine censurata previsione da parte dell'Università degli studi di Pavia di una quota di contribuzione studentesca *extra legem*: Cons. St., sez. VI, sent. n. 1834/2016). Inoltre (e non in alternativa), i (soli) capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, godono di un ulteriore diritto costituzionale soggettivamente qualificato, qual è quello a raggiungere i gradi più alti degli studi attraverso le provvidenze costituzionalmente indicate all'art. 34, co. 4, Cost. Il significato dell'art. 34 Cost. nel suo complesso si appalesa invero evidente: per tutti è necessaria l'esistenza di un apparato pubblico ed effettivamente accessibile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, co. 1, Cost., mentre (solo) per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, vi è la necessità di ricorrere all'art. 34, co. 3, Cost., posto che altrimenti questi ultimi non potrebbero

⁴⁶ Cfr. M. COCCONI, *Il nuovo diritto allo studio universitario*, in *L'università e la sua organizzazione*, a cura di G. Piperata, Napoli, 2014, pp. 207 ss.; G. LUCHENA e L. GRIMALDI, *Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni e Università*, in *Dirittifondamentali.it*, 2015, fasc. II, pp. 1 ss.; A. MUSUMECI, *Università e diritto allo studio*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, vol. III, pp. 2145 ss.; Q. CAMERLENGO, *Diritto all'istruzione superiore e merito*, in *Costituzione e istruzione*, cit. nt. 3, pp. 352 ss.; F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di M. Della Morte, Napoli, 2016, pp. 57 ss.

raggiungere i gradi più alti degli studi. Di converso, i capaci e meritevoli, se dotati di mezzi, non abbisognano del dispositivo in questione, giacché essi potrebbero comunque raggiungere i gradi più alti degli studi, ricorrendo, per l'appunto, a quei mezzi di cui sono dotati.

Da questo punto di vista, proprio la perimetrazione soggettiva contenuta nell'art. 34, co. 3, Cost. risulta dirimente, al fine di verificare l'effettivo allineamento costituzionale della vigente disciplina legislativa in tema di diritto allo studio. Infatti, tutti i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, devono essere messi nella condizione di poter accedere ai gradi più alti degli studi, senza che il legislatore ordinario possa vanificare la portata sostantiva del diritto in questione sulla base di limitazioni di ordine finanziario. Viceversa, posto che solo i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, risultano titolari del diritto costituzionale a raggiungere i gradi più alti degli studi, la sua eventuale estensione anche a beneficio dei capaci e meritevoli, ma dotati di mezzi, potrà avere al più un fondamento legislativo. Proprio per tale ragione, però, dovrà essere scrupolosamente rispettato l'ordine di priorità che la stessa Carta repubblicana del 1947 stabilisce a beneficio degli uni e non degli altri.

Giusta tale premessa, il quadro normativo vigente in materia di diritto allo studio universitario risulta doppiamente sbilanciato, sia (soprattutto) per difetto, sia (paradossalmente) per eccesso. Per difetto, le provvidenze relative tanto all'istruzione secondaria di secondo grado quanto all'istruzione universitaria sono erogate le prime "compatibilmente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili" (art. 1 d.lgs. n. 63/2017) e le seconde "nei limiti delle risorse disponibili" (art. 7, co. 1, d.lgs. n. 68/2012); il che non può essere, in ragione di quanto ho già più volte detto in ordine alla conformazione costituzionale dei diritti sociali e al dovere incombente sul legislatore ordinario di individuare all'uopo la relativa provvista finanziaria. In questo senso, l'attuale configurazione delle borse di studio universitarie, contenuta nell'art. 7, co. 4, d.lgs. n. 68/2012, dà vita ad una figura, qual è quella dello studente "idoneo" ma non vincitore, del tutto priva di giustificazione costituzionale, perché fondata su un grave fraintendimento della lettera dell'art. 34, co. 4, Cost.⁴⁷. Quest'ultimo, infatti, individua – come ho detto – per rendere effettivo il diritto di cui all'art. 34, co. 3, Cost. le "borse di studio", gli "assegni alle famiglie" e le "altre provvidenze". Solo queste ultime, però, e non già le "borse di studio" o gli "assegni alle famiglie", "devono essere attribuite per concorso", perché altrimenti la concordanza tra il sostantivo e il participio ne risulterebbe grammaticalmente forzata. Ne consegue che il legislatore ordinario ben può (ed anzi deve) stabilire, non irragionevolmente, le soglie di capacità, di meritevolezza, nonché di privazione di mezzi da cui consegue l'attribuzione delle borse di studio e degli assegni alle

⁴⁷ Cfr. D. FIUMICELLI, *L'istruzione universitaria tra crisi dello Stato sociale e sviluppo di politiche neo-liberiste*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, cit. nt. 3, pp. 121 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto allo studio universitario*, in *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, a cura di A. Iannuzzi, Napoli, 2015, pp. 213 ss.

famiglie; tuttavia, una volta posseduti tali requisiti legislativamente predeterminati, il diritto in questione è da considerarsi perfetto.

Quanto, alla contravvenzione dell'art. 34, co. 3, Cost. per eccesso, si tratta di una situazione che – pur sorprendente, a fronte della ricorrente invocazione nel dibattito pubblico odierno di risorse viepiù limitate – ritorna anch'essa in maniera iterativa nella legislazione più recente. A questo riguardo, occorre muovere dall'art. 4 l. n. 240/2010, con il quale si era inteso istituire un “fondo per il merito”, finalizzato a “promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali standard e, per gli iscritti agli anni successivi, mediante criteri nazionali standard di valutazione” (art. 4, co. 1, l. n. l. n. 240/2010). Al netto di ogni roboante retorica sull'eccellenza e sul merito a cui tale misura risultava normativamente preordinata, spicca in tale enunciato, in una prospettiva di diritto costituzionale, l'assenza di qualunque riferimento ai “mezzi” dei potenziali beneficiari delle provvidenze in esame, che comunque non sono mai stati selezionati. Infatti, all'utilizzazione del fondo summenzionato era stata preposta una Fondazione per il Merito, prevista all'art. 9, co. 3 ss., d.l. n. 70/2011, conv. con mod. nella l. n. 106/2011, di cui, però, non risulta la costituzione.

Cinque anni dopo, tale fantomatica Fondazione è stata curiosamente ridenominata Fondazione Articolo 34, ad opera dell'art. 1, co. 273, l. n. 232/2016, ed ha condiviso con la precedente il medesimo destino, nel senso che neppure la Fondazione Articolo 34 è stata ad oggi istituita, probabilmente anche in ragione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni che ne è scaturito. Infatti, ricorrendosi alla “ ‘chiamata in sussidiarietà’, giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio” (C. cost., sent. n. 87/2018), la predetta Fondazione avrebbe dovuto bandire entro il 30 aprile 2017, a beneficio degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado, “almeno 400 borse di studio nazionali, ciascuna del valore di 15.000 euro annuali, destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi, al fine di favorirne l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico, nelle università statali, o a corsi di diploma accademico di I livello, nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica” (art. 1, co. 275, l. n. 232/2016). Ai fini dell'ammissione, era stato opportunamente previsto il possesso di un Isee inferiore o eguale a 20 mila euro (art. 1, co. 276, lett. a, l. n. 232/2016), nonché di ulteriori requisiti di capacità e meritevolezza (art. 1, co. 276, lett. b e c, l. n. 232/2016), in linea con il disposto costituzionale. Tuttavia, per la conferma delle borse di studio per gli anni accademici successivi al primo, sarebbe stato sufficiente che lo studente avesse conseguito, ad un tempo, tutti i crediti formativi degli anni accademici precedenti e almeno 40 crediti formativi dell'anno accademico in corso, con una media dei voti riportati in tutti gli esami sostenuti non inferiore a 28/30 e nessun voto inferiore a 24/30 (art. 1, co. 282, lett. b e c, l. n. 232/2016); mentre nulla era stabilito in merito ad una perdurante

privazione di mezzi. Permane dunque inalterato, anche con riferimento a quest'ultimo esperimento legislativo parimenti rimasto virtuale l'ammonimento a che il legislatore ordinario provveda *pro futuro* a disciplinare un meccanismo per la garanzia del diritto allo studio universitario che sia, per un verso, stabile e, per un altro, conforme sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo al disposto dell'art. 34, co. 3, Cost.

12. Il quadro sin qui tratteggiato in ordine al diritto all'istruzione visto alla luce di alcune questioni attuali fa emergere l'eccezionale vivezza del progetto costituzionale, capace di abbracciare problemi e soluzioni che investono l'Italia di oggi, e consente altresì di apprendere tutta la distanza che separa in questa materia l'ordinamento statale e l'ordinamento sovranazionale. Secondo tale prospettiva, i più recenti interventi legislativi e giurisprudenziali, di cui si è dato conto, forniscono la cifra tangibile della strada che, quanto all'attuazione e all'applicazione dell'art. 34 Cost., è stata fatta, ma anche di quella che resta da fare.

In verità, vi è un'annosa e intricata questione sulla quale la giurisprudenza sovranazionale ha svolto una funzione accrescitiva rispetto alla giurisprudenza costituzionale e che merita per ciò solo qualche considerazione più meditata: quella relativa al precariato scolastico. Si tratta di un problema di diretta e sicura rilevanza per lo stesso diritto all'istruzione, sul quale grava indirettamente, ma non per questo meno incisivamente, una legislazione sul reclutamento del personale scolastico confusa e contraddittoria, nonché un contenzioso di eccezionale portata che nel corso degli anni ne è scaturito. Al contempo, tale questione investe il piano delle relazioni interordinamentali tra l'Italia e l'Unione europea in maniera solo tangenziale; sicché ben può dirsi che il caso che verrà affrontato di seguito costituisce, nel discorso qui sviluppato, l'eccezione e non la regola.

La questione contenziosa di cui si tratta muove da una serie di giudizi instaurati innanzi a giudici ordinari (*sub specie* di giudici del lavoro) da parte di docenti e di personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola, a cagione del reiterato conferimento da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di supplenze annuali su posti vacanti e disponibili, cioè su posti di cui si attendeva *sine die* la copertura attraverso l'assunzione in ruolo. La questione è poi transitata innanzi alla Corte costituzionale, per un asserito contrasto, tramite l'art. 117, co. 1, Cost., tra la disciplina applicabile (art. 4, co. 1 e 11, l. n. 124/1999) e la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla dir. n. 70/1999; nonché innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per avere il giudice costituzionale – e si è trattato del primo caso nella storia, in costanza di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale – sollevato a sua volta una questione pregiudiziale sull'interpretazione del predetto accordo quadro.

Sul piano delle argomentazioni proposte da parte delle diverse istanze giurisdizionali coinvolte, sorprende in negativo quella promanante dalla Corte costituzionale, tesa a giustificare la disciplina legislativa attaccata proprio in ragione del diritto all'istruzione, il quale imporrebbe "allo Stato l'organizzazione del servizio in modo da poterlo adattare anche ai costanti cambiamenti numerici della popolazione scolastica" (C. cost., ord. n. 207/2013)⁴⁸ e, conseguentemente, renderebbe in qualche modo indefettibile e necessitato da parte dei pubblici poteri il ricorso al precariato scolastico. La motivazione proposta appare recisamente fallace, almeno per un duplice ordine di considerazioni, l'uno di metodo e l'altro di merito. Sul piano del metodo, nella vicenda qui osservata il giudice costituzionale rinuncia *a priori* a svolgere qualunque esperimento nell'inesausta ricerca di un'"integrazione reciproca" (C. cost., sent. n. 85/2013)⁴⁹ tra diritti costituzionali, peraltro entrambi finalizzati a perseguire l'"obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.)" (C. cost., sent. n. 158/2018). La pronuncia, al contrario, vede contrapposti l'uno contro l'altro due diritti sociali di pari fondamento costituzionale, quali sono il diritto

⁴⁸ Cfr. L. CALAFÀ, *Giudici (quasi) federali e diritto del lavoro recente*, in *Lavoro e diritto*, 2014, pp. 457 ss.; T. CERRUTI e M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, pp. 534 ss.; M.P. IADICICCO, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, fasc. I, pp. 1 ss.; A. LO FARO, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro e istanze di tutela dei diritti fondamentali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2014, pp. 279 ss.; M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. I, pp. 1 ss.; C. NOVI, *Corte costituzionale italiana, Corti costituzionali europee e rinvio pregiudiziale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, pp. 2074 ss.; A.-M. PERRINO, *La Corte di giustizia come panacea dei precari?*, in *Il foro italiano*, 2014, pt. IV, cc. 91 ss.; O. POLLICINO, *From Partial to Full Dialogue with Luxembourg*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, pp. 143 ss.; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, pp. 431 ss.; M.L. VALLAURI, *I "precari" della scuola arrivano davanti alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2014, pt. II, pp. 369 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, pp. 153 ss.

⁴⁹ Cfr. M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. III, pp. 1 ss.; G. BUCCI, *Stato ed economia andata e ritorno*, in *ApertaContrada*, 2014, pp. 1 ss.; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo*, in *Questione giustizia*, 2014, fasc. II, pp. 125 ss.; C. CONTESSA, *Il decreto ILVA*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Roma, 2014, pp. 268 ss.; B. DEIDDA e A. NATALE, *Introduzione*, in *Questione giustizia*, 2014, fasc. II, pp. 67 ss.; C. GASPARRO, *La Corte costituzionale ed il ragionevole bilanciamento di interessi nel decreto Ilva*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2014, pp. 167 ss.; A. GUSMAI, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. III, pp. 1 ss.; S. PALMISANO, *Del "diritto tiranno"*, in *Questione giustizia*, 2014, fasc. II, pp. 89 ss.; G. BUCCI, *L'Iva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, a cura di G. Luchena e V. Teotonico, Bari, 2015, pp. 83 ss.; G. DI COSIMO, *Corte costituzionale, bilanciamento di interessi e principio di precauzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. III, pp. 1 ss.; L. UCCELLO BARRETTA, *Tutela della salute e dell'ambiente nel caso Ilva*, in *Profili attuali di diritto costituzionale*, a cura di E. Catelani *et al.*, Pisa, 2015, pp. 131 ss.; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos*, 2016, fasc. III, pp. 1 ss.; A. MARCHETTI, *Il caso Ilva tra giurisdizioni, pubblica amministrazione e legislatore*, in *Munus*, 2016, pp. 193 ss.; F. SANTONASTASO, *Tutela della salute, tutela dell'ambiente ed evoluzione della "governance" nelle imprese di interesse strategico nazionale*, in *Studi dedicati a Diego Corapi*, Napoli, 2016, vol. I, pp. 409 ss.; M. FALCONE, *La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, pp. 365 ss.; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. II, pp. 1 ss.; E. VERDOLINI, *Il caso ILVA di Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, fasc. II, pp. 1 ss.

all'istruzione *ex art.* 34 Cost., ma anche il diritto al lavoro *ex art.* 4 Cost., nella sua declinazione di diritto alla stabile occupazione; il primo considerato talmente assorbente e pervasivo da giustificare un avvalimento strutturale e sistematico al precariato scolastico e il secondo, di contro, ritenuto inesorabilmente recessivo. Sul piano del merito, poi, se è senz'altro vero – come peraltro ho già avuto modo di affermare – che in virtù del diritto ad una scuola aperta, di cui all'art. 34, co. 1, Cost., deve esservi un apparato statale in grado di accogliere tutti i potenziali studenti, risulta invece del tutto indimostrata la correlazione tra la necessità di adattamento dell'organizzazione del servizio e il ricorso al precariato scolastico; adattamento che avrebbe dovuto tenere conto, pena un evidente ragionamento *per saltum*, quantomeno del fatto che si trattava di supplenze annuali su posti vacanti e disponibili, dunque predeterminabili da parte dell'amministrazione procedente.

A fronte di simili poco sviluppate argomentazioni contenute nell'ordinanza di rinvio della Corte costituzionale, è piuttosto la Corte di giustizia dell'Unione europea a cercare di riannodare le fila della complessa, se non disordinata, normativa italiana in materia e a censurarla inesorabilmente a causa della previsione di un “termine di immissione in ruolo dei docenti... tanto variabile quanto incerto”, oltre che dipendente da “circostanze aleatorie e imprevedibili”. Se ne conclude che, “sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica e, pertanto, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato” (CGUE, C-22/13, sent. 26 novembre 2014, *Mascolo e a.*)⁵⁰, qual è quella che purtroppo si riscontra nella legislazione italiana.

⁵⁰ Cfr. V. ALLOCCA, *La Corte di Giustizia censura la normativa italiana applicabile ai precari della scuola*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2014, pp. 478 ss.; R. CALVANO, *L'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola italiana, tra norme costituzionali e diritto dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 4780 ss.; M. DE LUCA, *Un grand arrêt della Corte di giustizia dell'Unione europea sul nostro precariato scolastico statale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2014, pp. 499 ss.; C. DE MARCO, *Il precariato pubblico tra normativa italiana e bacchettate dall'Europa*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2014, pp. 345 ss.; V. PINTO, *Il reclutamento scolastico tra abuso dei rapporti a termine e riforme organizzative*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2014, pp. 915 ss.; P. SCIASCIA, *Il precariato scolastico in Italia dopo l'intervento del giudice europeo*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2014, fasc. IV, pp. 39 ss.; M. AIMO, *Presupposti, confini ed effetti della sentenza Mascolo sul precariato scolastico*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2015, pt. II, pp. 177 ss.; V. ALLOCCA, *La normativa sul conferimento delle supplenze per il personale della scuola e il lavoro a termine dopo le recenti riforme*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2015, pp. 666 ss.; L. CALAFÀ, *Il dialogo multilevel tra corti e la “dialettica prevalente*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2015, pt. II, pp. 336 ss.; B. CIMINO, *Caso Mascolo*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 205 ss.; L. FLORE, *La disciplina dei contratti a tempo determinato nella scuola pubblica italiana*, in *Il foro amministrativo*, 2015, pp. 1864 ss.; F. GHERA, *I precari della scuola tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 158 ss.; S. LATTANZI, *Il conflitto tra norma interna e norma dell'Unione priva di effetti diretti nella vicenda dei precari della scuola italiana*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 897 ss.; L. MENGHINI, *Sistema delle supplenze e parziale contrasto con l'accordo europeo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2015, pt. II, pp. 343 ss.; R. NUNIN, *“Tanto tuonò che piovve”*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2015, pp. 146 ss.; C. ROMEO e G. URSO, *Il monito della Corte di giustizia dell'Unione europea sui precari della scuola*, in *Massimario di*

13. La controversia qui brevemente tratteggiata si è esaurita in anni a noi più recenti con un'ulteriore poco convinta – e, forse per questo, anche poco convincente – decisione con cui la Corte costituzionale, pur richiamando enigmaticamente i “delicati equilibri” che l'art. 34 Cost., tra gli altri, imporrebbe nella disciplina del reclutamento del personale scolastico, è finalmente pervenuta ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina attaccata (C. cost., sent. n. 187/2016)⁵¹. In ogni caso, essa appare di rilievo per la sicura incidenza del precariato scolastico sul diritto all'istruzione qui considerato, ma per un ordine di ragioni speculare a quello predicato nelle pronunce della giurisprudenza costituzionale di cui ho dato atto. Vi sono buone ragioni, infatti, per ritenere che un congruo e stabile inquadramento normativo dei docenti e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola sia una condizione (non già sufficiente ma comunque) necessaria per la garanzia

giurisprudenza del lavoro, 2015, pp. 146 ss.; L. SALTARI, *La precarietà del lavoro nella scuola nel difficile dialogo tra le Corti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pp. 219 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Contratto a termine e temporaneità delle esigenze sottostanti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2015, pp. 189 ss.; P. SARACINI, *I precari nella Scuola e il diritto dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. III, pp. 2 ss.; G.R. SIMONCINI, *Illegittimità del lavoro a tempo determinato per il personale scuola*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2015, pp. 152 ss.; A. VALLEBONA, *I precari della scuola*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2015, pp. 145-146; L. MENGHINI, *Precariato pubblico, soluzioni giurisprudenziali e novità legislative*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, pp. 127 ss.; L. SALTARI, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Unità e pluralismo culturale*, cit. nt. 7, pp. 75 ss.

⁵¹ Cfr. V. ALLOCCA, *La Corte costituzionale supera l'illecito comunitario nelle leggi sul precariato scolastico*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2016, pp. 696 ss.; R. CALVANO, *“Cattivi consigli” sulla “buona scuola”?*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, fasc. IV, pp. 1 ss.; I. CARLOTTO, *Circuiti virtuosi*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 796 ss.; M. D'APONTE, *Ancora sulla “stabilizzazione (anzi forse)” dei precari nel pubblico impiego*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, pp. 175 ss.; M. DEL FRATE, *La Corte costituzionale sulla vicenda dei precari della scuola*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2016, pp. 1117 ss.; M. DE LUCA, *Il giusto riconoscimento per illegittima apposizione del termine a contratti privatizzati di pubblico impiego*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2016, pp. 1053 ss.; G. FRANZA, *Giochi di prestigio per i precari della scuola*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2016, pp. 624 ss.; M. MISCIONE, *La fine del precariato pubblico ma non solo per la scuola*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2016, pp. 745 ss.; D. NOCILLA, *Diritto europeo e diritto costituzionale dello Stato membro in un'insoddisfacente sentenza della Corte costituzionale in tema di precariato scolastico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 1895 ss.; R. NUNIN, *Precariato scolastico*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2016, pp. 886 ss.; A. PAOLITTO, *Il precariato scolastico tra “la buona scuola” e il dialogo “multilevel” delle corti*, in *Giustizia civile.com*, 2016, pp. 3 ss.; F.M. PUTATURO DONATI, *P.a. e contratti a termine illegittimi*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2016, pp. 603 ss.; L. TASCHINI, *L'illegittima precarizzazione del rapporto di pubblico impiego*, in *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica*, a cura di M. Cerreta e M. Riommi, Torino, 2016, pp. 217 ss.; L. TRIA, *Il dialogo incessante tra le corti europee e la Corte suprema di cassazione sui rapporti privatizzati di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, pp. 51 ss.; M. AIMO, *Incostituzionalità (parziale) del sistema delle supplenze e riforma della scuola*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, pt. II, pp. 4 ss.; V. ALLOCCA, *Il giudizio della Corte costituzionale sul conferimento di supplenze nelle scuole pubbliche prima e dopo la legge sulla “buona scuola”*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, pt. II, pp. 339 ss.; M. DE LUCA, *Precariato pubblico*, in *Labor*, 2017, pp. 399 ss.; V. DE MICHELE, *Alla ricerca della tutela effettiva dei precari pubblici in Europa e in Italia*, in *Labor*, 2017, pp. 415 ss.; N. FRASCA, *La flessibilità nel pubblico impiego*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, pp. 506 ss.; M.F. LUCENTE, *I più recenti approdi giurisprudenziali sull'annosa questione del precariato scolastico*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2017, pp. 695 ss.; C. RUSSO, *Il contratto di lavoro a tempo determinato nella scuola statale*, in *Riforme del lavoro e contratti a termine*, a cura di P. Saracini e L. Zoppoli, Napoli, 2017, pp. 281 ss.; L. TRIA, *Il contenzioso sul precariato pubblico e scolastico*, in *Libro dell'anno del diritto 2017*, Roma, 2017, pp. 399 ss.; L. CALAFÀ, *Le riforme della scuola e del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2018, pp. 35 ss.

del diritto all'istruzione, perché – come ha affermato, questa volta condivisibilmente, la stessa Corte costituzionale – “organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione” (C. cost., sent. n. 383/1998).

Infine, anche sul piano delle relazioni interordinamentali la vicenda del precariato scolastico induce a qualche spunto di riflessione, perché ci presenta il giudice costituzionale e il giudice sovranazionale in un ruolo inedito, se non invertito, rispetto a quello che la configurazione della dimensione sociale nei due ordinamenti di riferimento lascerebbe presagire. Probabilmente, l'esito di questa *querelle* affonda le proprie radici più di tutto nella difficoltà di (far) comprendere i bizantinismi del meccanismo di reclutamento del personale scolastico, *a fortiori* fuori dai confini repubblicani; il che porta a considerare, su un piano più generale, che gli esiti di quell'interlocuzione tra giudici costituzionali e supremi comunemente qualificata, con formula metaforica, dialogo tra giudici appaiono tutt'altro che prevedibili.

14. Certamente, la sent. n. 187/2016 della Corte costituzionale, nel pervenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione”, si appoggia molto, e forse troppo, sulla capacità delle innovazioni legislative *medio tempore* intervenute di superare l'assetto previgente, limitando a trentasei mesi, a mente dell'art. 1, co. 131, l. n. 107/2015, la durata complessiva dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati per la copertura di posti vacanti e disponibili. Vi è tuttavia da dubitare che la disciplina legislativa summenzionata sia effettivamente dotata di quelle caratteristiche di congruità e stabilità che, come ho già detto, appaiono come un vero e proprio prerequisito per l'effettiva garanzia del diritto all'istruzione. Ciò è da dirsi non tanto (e non solo) per le ricorrenti declaratorie di illegittimità costituzionale successivamente pronunciate su altre disposizioni di quel medesimo testo legislativo (C. cost., sentt. n. 284/2016; n. 251/2017)⁵²; quanto per la prosecuzione, se non per l'aggravamento, di un contenzioso alluvionale in tema di precariato scolastico, destinato a procrastinarsi lungo un periodo ultradecennale e segnato da *revirements* giurisprudenziali che destano preoccupazione per l'ampia platea dei soggetti coinvolti e per il lungo tempo trascorso.

Sul piano legislativo, infatti, il d.lgs. n. 59/2017, adottato in virtù dell'art. 1, co. 180 e 181, lett. *b*), l. n. 107/2015, ha sì istituito un unico procedimento per l'assunzione in ruolo dei docenti a tempo indeterminato, consistente in un concorso pubblico nazionale, un successivo percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente (c.d. percorso FIT) e un accesso

⁵² Cfr. R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 619 ss.

previo superamento delle valutazioni intermedie e finali di tale percorso (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 59/2017); ma, al tempo stesso, ha delineato un intricatissimo canale di reclutamento transitorio e parallelo, destinato ad assorbire, con un orizzonte temporale potenzialmente illimitato, non solo i docenti precari, ma anche i soggetti variamente abilitati nel corso degli anni (art. 17 d.lgs. n. 59/2017)⁵³. Sul piano giurisdizionale, inoltre, spicca il caso della controversa riapertura delle graduatorie ad esaurimento per i possessori di un diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, su cui, dopo una serie di pronunce favorevoli (Cons. St., sez. II, par. n. 3813/2013; ma soprattutto Cons. St., sez. VI, sentt. n. 1973/2015; n. 3628/2015; n. 3673/2015; n. 3675/2015; n. 3788/2015), si è definitivamente espressa in termini negativi l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Cons. St., ad. plen., sent. n. 11/2017) e si sta tuttora ricercando in sede politica, giusta la presenza di soggetti portatori di interessi confliggenti, una soluzione costituzionalmente equilibrata.

Tale vicenda da ultimo ripercorsa, così come, più in generale, lo stato dell'attuazione e dell'applicazione del diritto all'istruzione che ho qui cercato di delineare lascia nell'osservatore, in definitiva, una sensazione agra: quella di un assetto che fatica a trovare forme adeguate di sedimentazione legislativa e giurisprudenziale, a fronte dell'inequivocabile linearità e schiettezza della trama costituzionale in materia. Al contempo, però, questa situazione dischiude anche potenzialità di inveramento di quel disegno sinora rimaste inesplorate; il che chiama in causa, una volta ancora, i pubblici poteri nel farsi interpreti, per quanto di propria spettanza, del diritto all'istruzione come costituzionalmente configurato, delle sue potenzialità e dei suoi limiti.

⁵³ Cfr. M. CERRETA, *I recenti problemi dei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica*, cit. nt. 52, pp. 135 ss.; F. DE CUIA, *La buona scuola nella legge n. 107/2015*, ivi, pp. 205 ss.; M. GISSI, *Il nuovo precariato della scuola pubblica*, ivi, pp. 105 ss.; C. TOMIOLA, *Le sanzioni in tema di contratti di lavoro a termine nel settore della scuola*, in *Legalità e rapporti di lavoro*, a cura di M. Brollo *et al.*, Trieste, 2016, pp. 561 ss.; M. BRUSCHI e S. MILAZZO, *L'integrazione tra la formazione dei docenti e l'accesso ai ruoli in attuazione della "buona scuola"*, in *Munus*, 2017, pp. 587 ss.; A. PRETEROTI, *Il personale scolastico*, in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Esposito *et al.*, Torino, 2018, pp. 422 ss.