

FOCUS

INSEGNAMENTO, ISTRUZIONE ED EDUCAZIONE SONO CONCETTI DISTINTI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA?*

Giovanni D'Alessandro

Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico

ABSTRACT: L'intervento propone un'interpretazione sistematica del dato giuridico positivo emergente dagli artt. 30, 33 e 34 della Costituzione italiana. L'esito dell'itinerario svolto e che impegna, naturalmente, anche il reticolato delle interazioni possibili, induce ad attestare che i termini "insegnamento", "istruzione" ed "educazione" denotano talvolta tre *profili* diversi, attinenti magari a un'unica attività complessa; in altri contesti, però, si palesano essi stessi *attività* tipiche e specifiche.

SOMMARIO: 1. Sul contenuto e sul metodo (quasi un'introduzione). – 2. Insegnamento, istruzione ed educazione: un "ordinamento complesso". – 3. Un interessante precedente giurisprudenziale. – 4. Un approdo conclusivo?

1. Sul contenuto e sul metodo (quasi un'introduzione).

Con ciclica ricorrenza, al verificarsi di specifici accadimenti¹, le nozioni di "insegnamento", "istruzione" ed "educazione" vengono sollecitate da una variegata platea di osservatori e da una pluralità di punti di osservazione; tuttavia, nella prospettiva del giurista esse manifestano pur sempre un certo grado d'irredimibile vaghezza e ambiguità².

Il tema pone il problema dell'*individuazione* degli "oggetti" selezionati in ambito costituzionale e delle conseguenze giuridiche che, a seconda dei casi, potrebbero derivarne nelle loro reciproche interazioni. Si tratta, forse, di un'angolatura di studio

¹ * Intervento al Convegno internazionale di studi sul tema "Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello Stato di cultura" (Salerno-Cava de' Tirreni, 30 novembre-2 dicembre 2023).

Per tutti, ad esempio, si vedano le interessanti riflessioni, esposte con arguta cognizione, di G. CHIOSSO, *La "formazione" ha fallito, torniamo all'educazione*, in *Sussidiario.net*, 21 gennaio 2017.

² Nel senso colto con immediatezza da N. IRTI, *Gli occhiali del giurista e lo sguardo di Ortega y Gasset*, in ID., *Lo spettatore*, Milano 2022, 3: «Il "prospettivismo" non è opaca e inerte neutralità, ma franca scelta di un punto di vista, di un angolo di osservazione, che permetta di abbracciare gli eventi, di sorprenderne la logica interna, e di misurarne l'energia distruttiva o costruttiva».

sinora meno dibattuta; invero, sebbene deve darsi atto della presenza di numerosi e autorevoli contributi dottrinali³, alcuni si sono occupati del tema in senso lato, dando per scontato (o comunque suffragando), magari, l'assoluta prossimità – sempre e in qualunque modo – dei tre concetti. Molta curiosità, però, suscita tale orientamento laddove è limitato a presupporre – senza esplicitarla – la sua coerenza all'interno di una logica ordinata desumibile dal complessivo testo costituzionale.

E invece per rifuggire da ogni riduzionismo pare il caso di concentrare l'attenzione proprio alle disposizioni e alle situazioni che esse originano: l'approccio è quello dell'analisi concettuale, che non è un'analisi fine a sé stessa, perché essa è sempre preliminarmente necessaria per individuare qual è l'*esatta* interpretazione – quindi, non l'interpretazione “vera” (che non esiste) –, ovvero la *corretta* interpretazione di un enunciato linguistico normativo, che non può che essere quella *sistematica* del dato giuridico positivo e, nel caso di specie, degli artt. 30, 33 e 34 della Costituzione italiana, tutti assieme considerati. Quindi, una questione di dogmatica giuridica e di semantica del testo costituzionale: di quello che c'è scritto e non di quello che si vorrebbe leggere.

Com'è chiaro, l'analisi non è mai sterile, ma è orientata alle conseguenze giuridiche che si ricavano, o che si possono ricavare, prediligendo un modo d'intendere anziché un altro i concetti di “insegnamento”, “istruzione” ed “educazione” nelle loro inter-relazioni; detto in altri termini, il saggio prospetta, in fine, alcuni spunti problematici e almeno un tentativo (quanto meno interlocutorio) di soluzione nella determinazione della valenza significativa e della funzione stessa delle disposizioni costituzionali considerate.

2. Insegnamento, istruzione ed educazione: un “ordinamento complesso”.

Non è sovrabbondante prendere avvio dal dato testuale. Infatti, nell'ordine della Costituzione, così si legge: «È dovere e diritto dei genitori mantenere, *istruire* ed *educare* i figli, anche se nati fuori del matrimonio» (art. 30, primo comma); «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'*insegnamento*» (art. 33, primo comma); «la Repubblica detta le norme generali sull'*istruzione* ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi» (art. 33, secondo comma); «enti e privati hanno il diritto di *istituire* scuole ed istituti di *educazione*, senza oneri per lo Stato» (art. 33, terzo comma); «l'*istruzione* inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita» (art. 34, secondo comma); e infine, «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...] n) norme generali sull'*istruzione* [...]». Sono materie di legislazione

³ Si segnalano i più recenti: A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola dell'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, *passim*; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, *passim*; G. ZAGREBELSKY, *La lezione*, Torino, 2022, *passim*. Ancora, gli scritti di G. MATUCCI, *Art. 30* (204-207); di A. IANNUZZI, *Art. 33* (220-225), e di M. BENVENUTI, *Art. 34* (226-231); tutti presenti in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018.

concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; *istruzione*, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (art. 117, secondo e terzo comma).

Un esempio pratico aiuta a cogliere con maggiore immediatezza il nodo del problema: si riconosce un diritto (ma anche un dovere) educativo della famiglia, ma questo diritto educativo può porsi in contrasto con l'istruzione e l'insegnamento laddove questi ultimi siano estesi all'educazione del discente nell'ambito di un'istituzione scolastica. Tale opposizione virtuale, quindi, avvalorata quanto sia importante comprendere cosa intende la Costituzione con i tre diversi lemmi.

La *posizione* di ciascuna disposizione – e dei termini ivi allocati – disvela il criterio redazionale di “socialità progressiva” cui è stata congegnata strutturalmente la Costituzione italiana: prima l'uomo con i suoi diritti individuali e civili, poi i diritti sociali, e così a seguire. Non sorprende, allora, che nell'intenzione dei Costituenti il primario *luogo* che deve orientare all'istruzione e svolgere l'“iniziale” educazione è la famiglia; solo successivamente, ambedue si distendono (o, con grado differente, si ritrovano) nella scuola. Peraltro, nonostante i più riferimenti espliciti, i Costituenti del 1947 non hanno inteso replicare lo schema concettuale della Costituzione di Weimar (soprattutto con riferimento all'educazione fisica e all'educazione spirituale) disdegnando l'approvazione di un apposito capo dedicato nominalmente a “educazione ed istruzione”⁴. Questo, probabilmente, a riprova del fatto che nella Costituzione italiana l'educazione attiene *in primis* alla famiglia e non può valere quale strumento di affermazione di un'etica di Stato (*alias*: di uno Stato etico); di converso, lo Stato, per mezzo della scuola «organo costituzionale»⁵ può lambire l'educazione ai valori repubblicani. Ma l'educazione ai valori repubblicani non è *congenere* rispetto a quello che s'intende nell'art. 30 della Costituzione.

Se quanto precede è plausibile, non può tacersi, allora, la verifica di *ambiti diversi*: l'educazione della famiglia riguarda un orientamento esclusivo, privato; la scuola, invece, si occupa di tutti quei profili che attrezzano il discente a far parte di una società organizzata secondo le regole della c.d. convivenza civile. Pertanto, le affinità accertate, e talora enfatizzate, non scalfiscono la presenza di campi autosufficienti: il perimetro dell'educazione familiare è quindi *diverso* da quello dell'educazione scolastica perché si occupa di un *tipo* che, al più, concorre con l'altro archetipo, ma non è sostitutivo o inclusivo. Infine, l'istruzione che, a differenza dei due altri lemmi

⁴ E cioè il Capo IV; per qualche approfondimento, si v. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar. Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti*, Milano 2019.

⁵ P. CALAMANDREI, *Discorso al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN)*, Roma, 11 febbraio 1950, in *Scuola Democratica*, suppl. al fasc. n. 2/1950, 1-5.

in discorso, si risolve nella lezione che «è un luogo di “tra-duzione”, di “consegna”, di “trasmissione” dalla generazione precedente a quella successiva»⁶ ovvero «invece che indicare matasse di materiali, deve suggerire tracce per orientarsi e venirne fuori guardando avanti»⁷.

Pare allora maggiormente aderente alla sistematica costituzionale ritenere che si tratti di tre *tessere* differenti di un unico *puzzle*: la realizzazione dell'uomo-cittadino⁸.

A ben vedere, gli articoli 30, 33 e 34 della Costituzione italiana istituiscono un “ordinamento complesso” di situazioni giuridiche soggettive che talora sono *semplici* e talvolta *composite* e che possono essere bipartite in *attive* e *passive*; in ogni caso esse sono *perlopiù* – ma non del tutto – collegate all'art. 3, secondo comma, della Costituzione. In dettaglio, è possibile individuare quattro situazioni giuridiche attive e due passive. Per le prime: *a*) diritto all'istruzione (che talora si vorrebbe rideterminare come diritto all'educazione); *b*) diritto fondamentale dei genitori di provvedere alla formazione dei figli; *c*) libertà d'insegnamento; *d*) autonomia organizzativa (potestà) delle istituzioni scolastiche e universitarie. Dal punto di vista delle situazioni passive, invece, si riscontra: *e*) obbligatorietà dell'istruzione inferiore; *f*) obbligo d'istruire ed educare i figli in capo alla famiglia.

Dalla fitta trama di relazioni sussistente tra di esse è fin troppo evidente la diversità degli ambiti di riferimento, pur intrecciati tra di loro⁹. Del resto, i termini “insegnamento”, “istruzione” ed “educazione” vanno proprio letti in maniera topografica¹⁰, nel senso che dipende dal contesto di discorso in cui si trovano collocati. Alcune volte potremmo intendere l'educazione come il naturale esito dell'istruzione (oltre alla cultura), ma altre volte l'educazione non può essere inglobata nell'istruzione; ciò significa, quindi, che a seconda dei contesti, non sono la stessa cosa, ma d'altra parte non rappresentano sviluppi contrapposti e isolati.

Peraltro, a conferma di ciò, nella non certo recente sentenza n. 7 del 1967 la Corte costituzionale ha ritenuto che vi sia una distinzione tra “insegnamento”, “istruzione”

6 G. ZAGREBELSKY, *Op. cit.*, 29.

7 *Ivi*, 34.

8 Polarità non scontata; si rinvia a P. COSTA, “Diritti dell'uomo” e “Diritti del cittadino”: un campo di tensione della modernità, in AA.VV., *Costituzione della Repubblica e Dichiarazione universale di Diritti dell'Uomo. Lezioni magistrali. 12 gennaio – 8 marzo 2018*, (S. ROGARI, cur.), Firenze 2019, 111 ss.

9 Cfr., *Stato e significato dei diritti fondamentali in materia di istruzione. 5^a Conferenza delle Corti costituzionali europee (25-30 ottobre 1981 – Losanna)*, in Cortecostituzionale.it, 14: «La norma sopra indicata [l'art. 30, n.d.r.] non deve essere letta nel senso che alla famiglia spetta in via esclusiva o prioritaria il diritto di istruire, essendo senz'altro pacifico che, come ha chiaramente affermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1967, l'interesse alla formazione culturale del cittadino è un interesse pubblico, che comporta l'assunzione del servizio da parte dello Stato [...]».

10 G. VECCHIO, *Diritto all'istruzione e autonomia dell'istituzione scolastica*, in G. BARONE, G. VECCHIO (cur.), *Il diritto all'istruzione come «diritto sociale». Oltre il paradigma economicistico*, Napoli 2012, 111 ss.: «La formula delle disposizioni costituzionali (artt. 30, 33, 34) [...] è indicativa della complessità del problema [...]», talché «ancor di più delle singole disposizioni, è la loro ‘sede’ che denota l'articolazione delle posizioni reciproche, le aspettative, le responsabilità degli attori sociali e delle istituzioni pubbliche».

ed “educazione” «comprendendo nel primo l’attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere, nel secondo l’effetto intellettuale di tale attività e nel terzo l’effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti».

Anche seguendo questa esplicitazione deve convenirsi che il termine “educazione” ha significati diversi nei vari contesti; ad esempio, l’“educazione civica” è sì una materia d’insegnamento – e cioè fa parte del sistema d’istruzione – ma inevitabilmente è (anche) educazione. Qui abbiamo una sintonia, un’assonanza, quasi un’assimilazione, ma in altri casi no.

3. Un interessante precedente giurisprudenziale.

Il descritto *ordinamento* (“complesso”, appunto) pone inevitabilmente un problema di conflitto virtuale – e cioè posto in sede meramente ipotetica – e, quindi, richiede, al verificarsi di un contrasto concreto, un bilanciamento *ad hoc*; sullo sfondo si svolge la *delimitazione contenutistica* delle situazioni giuridiche soggettive innanzi richiamate.

A tale riguardo, è certamente interessante ripercorrere l’iter argomentativo seguito dalla Suprema Corte di cassazione, Sezioni unite civili, nell’ordinanza n. 2656 del 5 febbraio 2008¹¹.

Nella qualità di esercente la potestà genitoriale sul figlio minore, alunno della quinta classe di una scuola c.d. elementare, afferente a un istituto comprensivo scolastico di lingua tedesca, un cittadino chiamava in giudizio l’istituto, la direttrice, l’insegnante e l’intendente scolastico, dolendosi che in capo ai citati convenuti non residuava alcun diritto in ordine allo svolgimento di lezioni di educazione sessuale in classe senza il consenso del genitore. Partecipando al giudizio i convenuti sostenevano (oltre al difetto di giurisdizione del giudice ordinario) che l’educazione contestata riguardava un’attività tipicamente discrezionale dell’amministrazione scolastica relativa all’organizzazione del servizio.

Sebbene la questione giungesse all’attenzione della Suprema Corte per la risoluzione del regolamento preventivo di giurisdizione, i giudici, nel decidere, raffigurano un’interessante demarcazione degli ambiti interessati: «Nell’alternativa tra l’esercizio di un potere inesistente da parte della pubblica amministrazione quale fonte di lesione di un diritto del privato ed oggetto della giurisdizione ordinaria e l’erroneo esercizio del potere quale oggetto di giurisdizione amministrativa ove fonte di pregiudizio, la situazione dedotta in controversia si colloca nella seconda sfera, non potendo contestarsi il potere dell’amministrazione scolastica di interferire con la sfera giuridica dell’attore, in relazione alla funzione essenziale della scuola non solo di istruire, ma anche di formare ed educare i fanciulli, in una prospettiva non

¹¹ Sull’argomento G. BARONE, *I diritti di libertà della scuola: scuole pubbliche, scuole paritarie, scuole di tendenza*, in G. BARONE, G. VECCHIO (cur.), *Op. cit.*, spec. pp. 66-67 e nt. 66.

antagonista, ma complementare a quella della famiglia». Inoltre, a fronte dei provvedimenti adottati dall'istituto, il richiamo dei principi costituzionali correlati a diritti fondamentali del cittadino, e in particolare al diritto-dovere dei genitori, sancito dagli artt. 29 e 30 Cost., di provvedere all'educazione dei figli, «muove dall'erroneo presupposto che esista nell'ordinamento un principio o una norma che riservi esclusivamente al giudice ordinario la tutela dei diritti costituzionalmente protetti, ma soprattutto non considera che il diritto fondamentale dei genitori di provvedere alla educazione ed alla formazione dei figli trova il necessario componimento con il principio di libertà dell'insegnamento dettato dall'art. 33 Cost. e con quello di obbligatorietà dell'istruzione inferiore affermato dall'art. 34 Cost.».

Per la Suprema Corte, il quadro costituzionale di riferimento pone con chiarezza, in relazione al processo formativo degli alunni della scuola pubblica, un'esigenza di bilanciamento e coordinamento tra i diritti e doveri della famiglia e quelli della scuola, i quali peraltro trovano esplicazione nell'ambito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. E, a ciò collegato, «il diritto fondamentale dei genitori di provvedere alla educazione ed alla formazione dei figli trova il necessario componimento con il principio di libertà dell'insegnamento dettato dall'art. 33 Cost. e con quello di obbligatorietà dell'istruzione inferiore affermato dall'art. 34 Cost.».

Secondo tale interpretazione, a dir poco sintomatica di un certo modo d'intendere gli enunciati costituzionali presi sinora in considerazione, i genitori non potrebbero opporre alcuna preferenza rispetto alle materie oggetto d'insegnamento in ordine alla proposizione di valori antitetici a quelli coltivati nell'ambito familiare. Pertanto, a fronte di un'acclarata responsabilità all'istruzione e all'educazione della prole che incombe sui genitori, questi ultimi devono dirsi interessati in maniera *diversa* rispetto all'istituzione scolastica e alla sua funzione, che si realizza mediante la predisposizione dei programmi curricolari.

4. Un approdo conclusivo?

Si è tentato di tratteggiare un itinerario interpretativo, di tipo logico-sistematico, del dato giuridico positivo emergente dagli artt. 30, 33 e 34 della Costituzione italiana, tenendo conto della struttura topografica del testo e dei diversi contesti in cui i termini "insegnamento", "istruzione" ed "educazione" sono collocati. Un'analisi troppo spesso elusa, considerando come un "dato" pre-supposto le interferenze fra i tre concetti rispetto alla soluzioni di specifiche problematiche ermeneutiche che riguardano, ad esempio, la responsabilità genitoriale per carenze educative o le prerogative dell'insegnamento e dell'istruzione delle istituzioni scolastiche. Un approccio "sintetico" quest'ultimo che rivela un certo riduzionismo, con un'indistinzione di fondo di *profili* diversi, attinenti magari a un'unica attività complessa, e che neppure sfiora la diversità di *attività* tipiche e specifiche, considerate

dapprima nella loro individua singolarità e soltanto poi nel loro reciproco integrarsi (ma mai annullarsi l'una nell'altra).

Naturalmente, si tratta soltanto di uno spunto, che andrebbero messi a contatto con lo svolgimento della disciplina legislativa nei diversi ambiti d'interesse. Per cui, di certo non può rappresentare un approdo conclusivo. Semmai è soltanto un indizio che ambisce a diventare una ragionevole prova.