



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Brevi riflessioni sul diritto alla cultura e la logica di mercato nella “(buona) scuola”

di Donato Vese *

Abstract

«Voglio assolutamente che Emilio impari un mestiere. Un mestiere decoroso, almeno, direte voi. Che significa questa parola? Ogni mestiere di pubblica utilità non è forse decoroso? Non voglio affatto che diventi ricamatore, doratore o verniciatore, come il gentiluomo di Locke, e neppure musicista [...]. Preferisco che sia calzolaio anziché poeta [...]. Ma, direte voi, lo sbirro, lo spione, il carnefice, sono gente utile. Dipende solo dal governo fare in modo che non lo siano più. Ma lasciamo stare, avevo torto: non basta scegliere un mestiere utile, bisogna anche che non esiga da chi lo esercita qualità di animo odiose e incompatibili con l'umanità. Così, tornando al primo detto, scegliamo un mestiere decoroso, ma ricordiamoci sempre che non c'è decoro senza utilità».

J. J. Rousseau, *Emilio o dell'educazione*, (1762), trad. it. P. Massimi, Roma, 1994, 309.

Quando la “scuola” reclama i propri diritti bisogna chiedersi anzitutto quali siano i diritti e quali di questi debbano essere soddisfatti.

Ad esempio, il diritto allo studio è un diritto che la nostra Carta fondamentale contempla come bene meritevole di tutela? La Costituzione, infatti, non fa un esplicito riferimento a questo diritto, né intende configurare lo stesso come uno specifico obbligo che lo Stato ha nei confronti dei cittadini¹.

Tuttavia di diritto allo studio² la Costituzione parla all'art. 34, comma 3, quando prevede l'evenienza che taluni soggetti, benché «capaci³ e meritevoli⁴», non siano in grado di «raggiungere i gradi più alti degli studi», perché sprovvisi di (adeguati) mezzi (economici)⁵.

¹ Sul diritto alla (pubblica) istruzione nell'ordinamento italiano si veda, in particolare, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 96 ss.; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, 210 ss.; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Jovene, Napoli, 1975; nonché recentissimamente cfr. M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), Jovene, Napoli, 2014, 154 ss.

² R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, 817 ss., a cui si rimanda per un approfondimento dell'art. 34 Cost. e per un'analisi della sua applicazione.

³ Sull'importanza dei termini «capaci» e «meritevoli» adottati dalla Carta Costituzionale si veda il recentissimo contributo di F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (Il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in *Atti del convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa*, Campobasso, 19 e 20 giugno 2015, sul tema “La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale”, in <http://www.gruppodipisa.it>.

⁴ Sul dibattito che si è generato in dottrina su concetti quali merito e meritocrazia, tra tutti, si veda l'interpretazione dei termini merito – nel senso di bisogno – e meritocrazia – come avvento del governo dei meritevoli ossia dei «più intelligenti, dei più abili, dei più talentuosi, ecc.» – offerta da E. MAURO, *In merito all'arte di valutare il merito senza entrare nel merito*, in www.roars.it. Significativo mi pare il rimando alla fortunata opera di M. YOUNG, *L'avvento della democrazia*, Milano, 1962.

⁵ A. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), vol. I, Torino,

In questo caso la Costituzione impone allo Stato uno specifico obbligo di adempiere il diritto in questione. È la stessa Costituzione, infatti, a stabilire che tale obbligo venga assolto mediante la previsione e l'assegnazione (per concorso) di tutti gli strumenti economici idonei a rendere effettivo tale diritto. Così, in tal senso, l'attribuzione di borse di studio, assegni e altre provvidenze sono espressamente previsti dallo stesso art. 34, comma 4, dalla Carta fondamentale come strumenti economici basilari per garantire l'istruzione a tutti gli studenti meritevoli e capaci, ma le cui famiglie non abbiano risorse necessarie.

Sono questi i diritti che oggi gli studenti italiani invocano a gran voce? Sono questi i diritti che la legge 13 luglio 2015, n. 107 di riforma della scuola⁶ (c.d. riforma della “Buona scuola”) del governo Renzi ha dimenticato di soddisfare? A quanto pare no. Non sono necessariamente solo questi diritti che, da un po' di tempo a questa parte, studenti e insegnanti chiedono alle Istituzioni. Il diritto che oggi essi implorano va oltre il mero diritto allo studio di ciascuno studente, sia esso meritevole o immeritevole, capace o incapace, privo o munito di mezzi: questo diritto è il diritto ad avere una scuola degna di essere chiamata tale, ad avere insegnanti degni di essere chiamati tali, ad avere una istruzione degna di essere chiamata tale.

Quindi, non un generico diritto allo studio ma un diritto alla cultura, un diritto alla buona cultura, cultura delle arti e della scienza che, come prevede la Costituzione, sono libere⁷ ma

Utet, 2006, 699 ss., ma in part. 710, che offre una interpretazione su chi e in che modo debba essere considerato privo di mezzi per ottenere l'accesso alle provvidenze che l'ordinamento appronta per il diritto allo studio. Sul punto cfr. U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione (diritto alla)*, cit., 98-99.

⁶ Legge 13 luglio 2015, n. 107 rubricata “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

⁷ Cfr. E. BOURGEOIS, *La liberté d'enseignement; histoire et doctrine*, Paris, 1909.

non liberalizzate, non necessariamente pubbliche⁸ ma non completamente privatizzate⁹.

Ciò che gli studenti e gli insegnanti oggi sembrano chiedere è un diritto all'istruzione come 'sistema pubblico della cultura', in cui la 'logica' del mercato, anche quello delle arti e della scienza, resti, per quanto possibile, fuori dalle Istituzioni scolastiche ed universitarie dello Stato¹⁰. Istituzioni in cui gli studenti non diventino solo una matricola ed un badge di una scuola o di un'università, magari rinomata. In cui gli insegnanti non siano valutati in base alla loro performance individuale, alla stregua dei dipendenti di una qualsiasi società di capitali. In cui i presidi e i rettori non si trasformino in spietati managers, che compiono scelte cruciali per l'istituzione con il solo obiettivo di far quadrare i bilanci dell'ente¹¹.

È corretto affermare che un sistema economico, anche quello scolastico ed universitario, è competitivo se competitive sono le sue componenti – dirigenti, insegnanti, studenti – essenziali per il suo funzionamento¹². È ben vero che il perseguimento dell'efficienza di un ente, anche quello della scuola o dell'università, si può ottenere se si organizza lo stesso come si organizza una società per azioni o una fondazione¹³. Ma è

altrettanto vero che con la competitività e l'efficienza, economicamente parlando, non si ottiene certamente un surplus di cultura, non si ottiene verosimilmente un bilancio positivo di persone acculturate, né può dirsi, quand'anche il livello numerico degli 'eruditi' sia superiore a quello degli 'asini', che lo Stato abbia assolto la sua funzione costituzionale di 'acculturazione' dei cittadini. Difatti anche in quest'ultima ipotesi gli eruditi, i quali sono pur sempre frutto di una logica 'acculturante' di mercato, difficilmente piegheranno la loro erudizione ad una logica che sia diversa da quella di mercato nella quale, in fondo, sono stati 'acculturati'¹⁴. Certo, si potrebbe obiettare che è meglio semplicemente avere più eruditi che asini, in quanto ciò che conta, a livello di politica economica, è che lo Stato dimostri di aver 'sforato' più 'prodotti' della cultura di quelli prodotti dall'ignoranza: questo, si dice, farà andare in positivo il 'prodotto' generale della cultura dello Stato e attrarrà più investimenti da parte delle imprese, soprattutto di quelle straniere.

In questo meccanismo, in fondo, ciò che conta è la logica del risultato non certo il modo o la bontà con cui esso si raggiunge.

Ma in questo modo, sfornare più 'laureati in medicina significa veramente avere uno Stato più attento alla salute pubblica dei cittadini? Così, produrre più laureati in giurisprudenza vuol dire realmente avere uno Stato che tiene alla giustizia dei cittadini? E ancora, avere più insegnanti contraddistingue seriamente la cultura che uno Stato possiede?

Probabilmente no. Ed è la stessa logica del mercato che suggerisce questa risposta. Avere più medici non assicurerà di certo che quelli più bravi siano disposti a svolgere la loro professione in ospedali pubblici piuttosto che in cliniche private: in queste ultime i medici verrebbe-

⁸ Cfr. M. FLORIO, «Il declino dell'impresa pubblica: cause, effetti, prospettive», in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2008, 127 ss.

⁹ Sul punto si veda M. MAGNI, *L'educazione privatizzata. Anatomia della "Buona scuola"*, in *Micromega*, 2016.

¹⁰ Sul punto cfr. M. CROCE, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 335 ss.

¹¹ Su questi temi si veda il recente "manifesto" di N. ORDINE, *L'utilità dell'inutile*, Milano, 2013, 111 ss., in cui è contenuta anche la traduzione del saggio di A. FLEXNER, *The Usefulness of Useless Knowledge*, in *Harper's Magazine*, 10/1939, 544-552.

¹² Così non mancano, anche in Italia, contributi a sostegno di questa visione: tra quelli consigliati si veda R. ADINOLFI, *La gestione manageriale dei processi di istruzione e formazione*, Padova, 2007, spec. 139 ss.

¹³ Il teorema della privatizzazione dei servizi pubblici fu avanzato da D. SAPPINGTON, J. E. STIGLITZ, *Privatization, information, and incentives*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, n.6/1987, 567-581.

¹⁴ Come nel paradosso del "circolo vizioso" di B. RUSSEL, A. N. WHITEHEAD, *Principia Mathematica*, vol. I, Cambridge, 1910, 39 ss.

ro lautamente pagati. Allo stesso modo, non-dimeno, non è detto che gli avvocati più bravi saranno quelli che lo Stato prevede a difesa dei cittadini meno abbienti, ad esempio attraverso l'istituto del gratuito patrocinio¹⁵: ciò per il mero fatto che l'onorario statale potrebbe essere ben al di sotto di quello che il mercato offre. Così potrà accadere verosimilmente anche per gli insegnanti: quelli bravi, evidentemente, preferiranno insegnare nelle scuole o nelle università private piuttosto che in quelle pubbliche dove solitamente oltre a essere sottopagati ora, in virtù della "buona scuola", saranno anche (sotto)valutati¹⁶.

Tutto ciò accade di frequente, quando alla base della cultura degli individui, alla base cioè della cultura che essi hanno ricevuto dallo Stato, si insinua una sola 'logica': quella economica.

Questa, del resto, è insita nella stessa natura del mercato, il quale generalmente non persegue uno specifico fine culturale ma, appunto, un mero fine economico, di cui il profitto costituisce essenzialmente l'essenza.

¹⁵ d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 recante il "Testo unico in materia di spese di giustizia".

¹⁶ Sul tema della valutazione nell'ordinamento italiano, nell'era dell'Anvur, cfr. V. PINTO, *Valutare e punire*, Jovene, Napoli, 2012.