

Simone Rodolfo Masera

## La cultura è potere nel pensiero di Oreste Ranelletti

### *Culture is power in the thought of Oreste Ranelletti*

SOMMARIO: 1. Premessa. «Ordine» e «progresso»: fine ultimo della cultura nelle funzioni «di cura» e «di polizia» dello Stato – 2. La ricerca di un punto di equilibrio fra prerogative dello Stato e libertà individuali – 3. La prolusione a Camerino del 1897. I limiti e le garanzie della libertà di insegnamento necessari affinché l'ordine (nello Stato) sia condizione per il progresso (nella società) – 4. Osservazioni finali.

In Oreste Ranelletti's speech on freedom of teaching there is a «game» of limits and guarantees that continually follow one another in the attempt to ensure a point of balance between the prerogatives of the State and the freedom of the individual; this with the aim of ensuring «order» in the State and «progress» in society, where the former is in a certain sense a condition for the latter to be achieved, and the progress of society presupposes a free science.

KEYWORDS: Culture; individual freedom; powers of the State.

1. Premessa. «Ordine» e «progresso»: fine ultimo della cultura nelle funzioni «di cura» e «di polizia» dello Stato.

La cultura è potere, nel pensiero di Ranelletti<sup>1</sup>, perché solo l'individuo che ne sia in possesso può avere l'aspirazione di imprimere, consapevolmente, una direzione all'azione dello Stato, alla luce degli scopi d'interesse generale, e così partecipare attivamente alla vita della società. Difatti, nello

---

<sup>1</sup> Una parte significativa della produzione giuridica dell'Autore è stata oggetto di una ristampa curata da Bernardo Sordi ed Erminio Ferrari, su impulso della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino (O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1992). Circa la biografia dell'Autore sembra qui esaustivo rinviare alle note redatte dallo stesso Ranelletti (*Oreste Ranelletti nell'opera sua, 31 dicembre 1955*) pubblicate nel primo volume dei citati *Scritti giuridici scelti*, p. 601 ss.

Stato «moderno» e «democratico», la cultura non può più essere «strumento di potere riservato» alle classi dominanti<sup>2</sup>.

La cultura è, inoltre, potere perché la sua cura è «nelle mani dello Stato», che si trova così nella posizione di promuovere (avendone il «diritto» ed il «dovere») la formazione dell'individuo al fine di garantire le condizioni per la «conservazione» ma anche il «perfezionamento» della società (e dello Stato): detto in altri termini, «ordine» e «progresso»<sup>3</sup> rappresentano il fine ultimo della diffusione della cultura, la quale, nella concezione ranellettiana, significativamente, comprende sia la «istruzione» che la «educazione». La cultura, difatti, implica non solo l'acquisizione di un sapere, ma anche la maturazione dell'individuo, che in particolare deve poter sviluppare una capacità critica ed una attitudine «morale» considerate indispensabili per la convivenza civile ed il funzionamento dello Stato stesso: l'«elemento etico» è ritenuto da Ranelletti fondamentale nella società «odierna», ed alla cultura, che nel frattempo è divenuta un «bisogno», lo Stato deve provvedere nelle sue funzioni «di cura» ma anche «di polizia».

Nella concezione dell'Autore «ordine» e «progresso» stanno in equilibrio, convivono ed anzi si alimentano vicendevolmente nella misura in cui la garanzia di ordine è (anche) presupposto per il progresso della società. L'esigenza di «conservazione» dello Stato non implica, necessariamente, negare a priori una qualsivoglia discussione critica sullo «stato dell'arte» (sulle conoscenze fino a quel momento acquisite) nell'ambito dell'insegnamento, specie di quello universitario: ciò purché l'eventuale dissenso sia manifestato in modo scientificamente corretto (razionalità, onestà intellettuale, confronto leale sui differenti argomenti, e così via). Solo all'interno di queste coordinate è possibile configurare, secondo Ranelletti, una libertà di insegnamento, la quale, di conseguenza, soggiace a precisi limiti, che si atteggiano anche a garanzie; diversi ordini di limiti che operano in diverse direzioni, potendo riguardare sia le scelte dell'individuo che la sfera d'intervento dello Stato.

Oreste Ranelletti è solitamente ricordato come uno dei principali sostenitori del «metodo giuridico» negli studi di diritto pubblico nonché come fautore di un modello «statocentrico» nei rapporti di natura pubblicistica, modello caratterizzato dalla sostanziale identità tra Stato e diritto, e dalla centralità dell'amministrazione (la quale «conserva la medesima funzione di baluardo

---

<sup>2</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte da O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, in *Annuario dell'Università degli Studi di Camerino*, Anno accademico 1897-98, Camerino, 1897, p. 15-50, da cui sono tratte le citazioni nel testo (la prolusione si trova anche in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, cit., I, p.75 ss.). I passaggi argomentativi più rappresentativi del pensiero dell'Autore sono illustrati nelle pagine che seguono.

<sup>3</sup> Il concetto è ripreso ed approfondito nel discorso del 1899 all'Università di Macerata (O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, in *Annali dell'Università di Macerata II*, 1927, pp. 7-27, ora in ID., *Scritti giuridici scelti*, cit., I, p. 191 ss., in part. p. 203, da cui sono tratte le citazioni nel testo).

e di garante della stessa statualità»<sup>4</sup>). Dalla complessiva opera dell'Autore emergerebbe, così, «il volto ottocentesco dell'amministrazione e della sua teoria giuridica»: un'impostazione che, laddove propugna il carattere unilaterale ed autoritario dell'amministrazione, non risulta certo più attuale, per essere stata sostanzialmente superata dagli attuali valori costituzionali (e dai più moderni contenuti di garanzia, libertà e pluralismo del nostro ordinamento)<sup>5</sup>.

Un tale modello di amministrazione emerge anche dalle diverse prolusioni dell'Autore, a partire da quella pronunciata a Camerino nel 1897, sui limiti della libertà di insegnamento, e poi anche da quelle successive di Macerata (1899)<sup>6</sup> e Pavia (1905)<sup>7</sup>. In questi discorsi il pensiero di Ranelletti su temi centrali (*in primis* sui compiti dello Stato) si snoda all'insegna di una ferrea continuità<sup>8</sup>; in effetti, dalla loro lettura, pare possibile tracciare il graduale delinearsi del pensiero dell'Autore, e ciò fin dalla scelta dei temi trattati, poiché allo studio di una particolare libertà, quella di insegnamento, segue l'approfondimento dei contenuti giuridici (e quindi anche dei limiti) delle libertà civili, fino al perfezionarsi di quel modello “statocentrico”, di cui si è detto, nel discorso pavese sul «concetto di “pubblico” nel diritto».

Ma se si procede a ritroso, mi pare, si possono cogliere alcune “sfumature” nel progressivo formarsi delle idee dell'Autore. Infatti, se nella prolusione pavese sono chiaramente delineati i caratteri autoritari dello Stato<sup>9</sup>, sembra interessante notare come nel discorso maceratese sono sì esposti i mezzi a disposizione dello Stato per garantire «ordine» e «progresso», ma sono altresì evocati taluni limiti alle prerogative statali; limiti che, nella prolusione camerte di poco precedente, erano già stati in parte enunciati, talvolta con caratteri ancor più accentuati. Il termine “sfumature” non è forse il più appropriato, perché con esso non si vogliono evocare elementi di incoerenza nello sviluppo del pensiero dell'Autore, quanto piuttosto individuare quei passaggi che – almeno a chi scrive – sono apparsi particolarmente significativi; passaggi che, anziché prospettare delle contraddizioni, costituiscono snodi, chiariti i quali l'elaborazione del modello “statocentrico”, di cui si è già riferito, prosegue in modo piuttosto lineare.

<sup>4</sup> B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, in O. Ranelletti, *Scritti giuridici scelti*, cit., I, p. XVI; in termini analoghi, cfr. anche E. FERRARI, *Il percorso di Ranelletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, in *ivi*, p. XXVI, al quale si rinvia per l'illustrazione del rilievo del «metodo giuridico» nel pensiero di Ranelletti.

<sup>5</sup> B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XIII-XIV.

<sup>6</sup> Vedi precedente nota n. 3.

<sup>7</sup> O. RANELLETTI, *Il concetto di “pubblico” nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, XXXIX (1905), p. 337 (ora in *Id.*, *Scritti giuridici scelti*, cit., I, p. 251 ss. da cui sono tratte le citazioni nel testo).

<sup>8</sup> B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XVI.

<sup>9</sup> In un passaggio paradigmatico si legge: «Lo Stato ha assorbito tutto il potere d'impero sulla società, ponendosi come unico titolare di esso. Di fronte allo Stato, nel suo interno, non vi sono poteri, che siano insuperabili della sua potestà; esso per mezzo della legge può incondizionatamente regolare tutta la vita, che nel suo seno si svolge, sia di individui, sia di collettività» (O. RANELLETTI, *Il concetto di “pubblico” nel diritto* cit., p. 259).

2. La ricerca di un punto di equilibrio fra prerogative dello Stato e libertà individuali.

Nella prolusione maceratese il modello “statocentrico” trovava piena affermazione, e veniva ben sintetizzato con la formula secondo cui «[I]l punto logico di partenza non è la libertà, ma lo Stato», tant’è che «[I]l diritto di libertà sorge per effetto della volontà dello Stato e costituisce per esso un’autolimitazione»<sup>10</sup> [corsivo nel testo]. E, tuttavia, nello svolgersi del discorso, pur affermata la preminenza dello Stato, l’accento veniva posto (anche) su una delicata ‘posizione’ del potere statale: «promuovere» le facoltà dell’individuo, senza «impedire» o anche solo «ostacolare» il libero sviluppo delle «energie individuali», eventualmente «ponendo le *condizioni esterne* necessarie» [corsivo aggiunto] per accrescere il benessere del singolo e, di riflesso, della società. Infatti, «[I]l progresso non può derivare dalla distruzione dell’individuo, ma dalla sua cultura e dalla sua forza conseguente»<sup>11</sup>.

Il passaggio mi pare importante, non solo per il riferimento alla essenzialità della formazione culturale del singolo (cui si lega, evidentemente, la libertà di insegnamento), ma anche perché sono evocati taluni limiti rispetto alle prerogative dello Stato; limiti intesi in un dato senso, certamente, ma la cui configurabilità indica la ricerca di un equilibrio fra intervento dello Stato e libertà di scelta dell’individuo.

Proprio al fine di cogliere quest’ultimo aspetto, vale la pena qui riassumere brevemente i principali passaggi del discorso maceratese. Un’attenzione particolare è rivolta alla posizione dell’individuo, perché questo è effettivamente in grado di indirizzare l’azione dello Stato verso l’interesse generale («secondo i fini di ordine e di progresso dello Stato») nella misura in cui abbia una adeguata formazione culturale, che richiede altresì «un’alta educazione morale e civile nei cittadini», e che giustifica l’azione dello Stato<sup>12</sup>. Si tratta di un punto di vista che, come vedremo, era già stato espresso nella prolusione camerte del 1897. In questa prospettiva, peraltro, neppure lo Stato è del tutto svincolato da taluni limiti. Vediamo in che termini.

Secondo l’Autore, «perché la vita allo stato sociale perduri, e sia profittevole, e la cooperazione armonica tra i vari consociati», è necessario che siano osservati due principi<sup>13</sup>. Un primo principio, «positivo», è riferibile ad una «legge di relazione tra la condotta e le conseguenze che ne derivano», nel senso che l’individuo «deve godere o soffrire i risultati buoni o cattivi

<sup>10</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile* cit., p. 207.

<sup>11</sup> O. RANELLETTI, ult. op. cit., p. 195.

<sup>12</sup> Secondo l’Autore «benissimo, difatti, si vuole che lo Stato libero, non sia solo una grande tutela, ma anche e soprattutto una grande cura e una grande educazione» (O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 204).

<sup>13</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 192 e seguenti.

delle proprie azioni ed avere quella parte di vantaggi, che corrispondono al proprio merito»; questa legge di relazione è condizione indispensabile perché sia assicurata la «prosperità dei più capaci» e, di riflesso un crescente benessere della società stessa. Un secondo principio, invece «negativo», comporta che l'uomo non possa essere lasciato «assolutamente libero» nell'agire, poiché, data la sua «natura egoistica», finirebbe con il minare le basi della stessa convivenza civile. Dalla combinazione dei due principi deriverebbe una «norma fondamentale» («formula della giustizia») in forza della quale «ciascun individuo *adulto* deve poter agire liberamente e raccogliere i risultati della propria condotta, finché non impedisca lo svolgimento dell'eguale libertà degli altri consociati» [corsivo nel testo].

Compito dello Stato, per il tramite del «diritto», è non solo di «garantire» l'osservanza della norma fondamentale, ma anche di non «violare» (ed anzi «realizzare» pienamente) la «formula della giustizia». Sono, in tal modo, giustificate le prerogative dello Stato, ma anche, in certo senso, delimitati i suoi ambiti di intervento.

Precisamente, lo Stato deve garantire l'osservanza della norma fondamentale da parte dei «sudditi» affinché la società possa conservarsi ed anzi «elevarsi a forme superiore»<sup>14</sup>. Specularmente, non deve «violare» la formula della giustizia «nel suo lato positivo», giacché il progresso non può derivare dalla mortificazione («distruzione») dell'individuo, ma dalla «sua cultura» e dalla «sua forza conseguente». In tale prospettiva, lo Stato deve promuovere lo sviluppo di tutte le facoltà dell'individuo, consentendogli così di perseguire gli scopi della propria esistenza. Una precisazione è, poi, significativa: lo Stato, in certo senso auto-limitandosi, «deve integrare le energie individuali e fare ciò che l'individuo non è capace di fare da sé nella sua libera attività, ponendo le condizioni esterne necessarie per lo svolgimento e il progresso della vita sociale» («senza impedire» o anche solo «ostacolare» il libero sviluppo delle «energie individuali»)<sup>15</sup>. Si tratta di una sintesi delle convinzioni dell'Autore che segue una riflessione più ampia svolta sul punto nel discorso camerte.

Infine, lo Stato deve «realizzare» la formula della giustizia «nel suo lato negativo», e ciò tramite taluni mezzi di «prevenzione». Qui importa soprattutto ricordare che un primo («largo, efficace») mezzo di prevenzione consiste nella rimozione, da parte dello Stato, delle cause (sia materiali che morali) che possono provocare la violazione delle regole della convivenza civile; è a tal fine che lo Stato deve «curare» la educazione dell'individuo, «epperò la cultura e la fortificazione del suo senso morale»<sup>16</sup>. La cultura, quindi, è intrisa di elementi etici: aspetto, questo, sul quale l'Autore aveva già

<sup>14</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 193 e seguenti.

<sup>15</sup> Il che potrà anche comportare «forme collettive di produzione in molti servizi, che sono o diventeranno pubblici, ma non sopprimere l'individuo» (ult. op. cit.).

<sup>16</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 197, ove si legge anche che lo Stato «deve far cessare il proletariato economico ed intellettuale che forma la folla dei malcontenti e l'anima di tutte le agitazioni».

avuto modo di riflettere nella prolusione camerte di poco precedente. L'altro mezzo di prevenzione enunciato, l'attività «di polizia», consistente nel «limitare o regolare l'attività dei singoli», viene dopo, tant'è che «[L]a prevenzione di polizia è l'ultimo, ma assolutamente necessario mezzo, con cui lo Stato può assicurare l'attuazione della formula della giustizia nella società»<sup>17</sup>. Anche nel discorso camerte il riferimento alle due categorie di «funzioni» dello Stato assumeva rilievo, ma mentre lì era solo accennata, nella prolusione maceratese trova una più ampia illustrazione. L'accostamento tra i compiti «di cura» della cultura che spettano allo Stato, e l'attività di «polizia», appare ancor più significativo sapendo quale rilevanza riveste quest'ultima prerogativa nella teorica di Ranalletti<sup>18</sup>. È, poi, nelle pagine successive che i caratteri di preminenza dello Stato assumono contorni netti<sup>19</sup>. E però resta il fatto che nello svolgersi del discorso la questione della formazione culturale sembra rimanere 'in bilico' tra la libertà di scelta dell'individuo (giacché attiene al lato definito «positivo» della «formula di giustizia»), ed i più puntuali compiti che lo Stato deve assumere per realizzare la suindicata formula. All'individuazione di un tale punto di equilibrio l'Autore è giunto dopo aver indagato, nella prolusione camerte di poco precedente, alcuni aspetti (o snodi) essenziali nel rapporto Stato/individuo, rispetto ad una particolare libertà, quella d'insegnamento.

3. La prolusione a Camerino del 1897. I limiti e le garanzie della libertà di insegnamento necessari affinché l'ordine (nello Stato) sia condizione per il progresso (nella società).

«L'educazione e l'istruzione in sé sono affare dell'individuo»; ed ancora:

La scienza è frutto del lavoro dell'individuo, appartiene alla sua vita spirituale libera: il suo contenuto e il modo della ricerca sfuggono all'azione dello Stato e debbono essere assolutamente liberi<sup>20</sup>.

Così si legge nelle prime pagine della prolusione camerte del 1897, il che dovrebbe stupire il lettore (giustamente) convinto dell'impostazione autoritaria propugnata da Ranalletti fin dai primi anni della sua produzione

<sup>17</sup> O. RANELLETTI, ult. op. cit., p. 198.

<sup>18</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. 4, parte prima, Milano, 1904, p. 207-1252.

<sup>19</sup> «I diritti non sono puri corollari della formula della giustizia e della legge, ivi contenuta, dell'eguale libertà» [corsivo nel testo], perché, se non vi è il diritto posto dallo Stato, sussiste solo una pretesa di fatto a godere di «una certa somma di libertà limitata». E l'Autore prosegue: «Ma al contrario, prima e fuori dello Stato, possono nascere *pretese di fatto*, come semplici atti di volontà, puri interessi di godere di una certa somma di libertà limitata, *non diritti subbiettivi*» [corsivo nel testo] (O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 200).

<sup>20</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 20.

giuridica. Si potrebbe, in altri termini, essere indotti a pensare che tali affermazioni rappresentino un elemento di ‘incoerenza’ rispetto alle convinzioni dell’Autore sul ruolo dello Stato. E tuttavia tale dubbio si scioglie (e ‘non’ trova ulteriore conferma) nel momento in cui, scorrendo le pagine, si legge, dapprima, che «la cultura» (che comprende «istruzione» ed «educazione») «presuppone due elementi: l’individuo e la società»; e, poco dopo, che all’attività dello Stato nel campo della cultura («cultura di Stato») si è giunti ‘solo’ con il nuovo concetto di Stato il cui

fine ... si concepisce oggi immedesimato con quello della società: lo Stato vive per la società; e la sua amministrazione deve prendere quella posizione, che appare più utile al benessere della società<sup>21</sup>.

In altri termini, l’«attività di cultura» che, in linea di principio, «non è funzione essenziale dello Stato», e «ne trascende la sfera di attività» (tant’è che è l’uomo cui anzitutto spetta intraprendere «nella libera sua autodeterminazione, e sotto la sua responsabilità» il processo di sviluppo delle sue «facoltà morali ed intellettuali»), diviene compito dello Stato ‘solo’ nel momento in cui la «cultura» entra a far parte di quei «bisogni» cui lo Stato deve provvedere in quanto il loro soddisfacimento è necessario per la «conservazione» ed il «perfezionamento» della vita sociale (in altri termini, ai fini di “ordine” e “progresso”)<sup>22</sup>.

Le ragioni sono molteplici. Una diffusa cultura «dà la misura della forza dello Stato», e del resto lo Stato moderno deve il proprio affermarsi allo sviluppo delle scienze libere («allo spirito libero e scettico»). Una adeguata formazione culturale dell’individuo è ‘servente’ rispetto agli scopi dello Stato anche sotto due particolari profili: da un lato, fondandosi lo Stato «democratico» sul «principio dell’eguaglianza giuridica di tutti i cittadini» è indispensabile una «cultura sufficiente» affinché tutti siano messi in grado di partecipare attivamente alla «direzione dello Stato», cogliendo gli scopi di interesse generale («sappiano anteporre i pubblici interessi ai privati»). Una cultura quanto più diffusa, del resto, si lega alla consapevolezza che la cultura non è (non può essere) appannaggio della classe dominante<sup>23</sup>. Questo profilo, accennato nel discorso camerte, troverà pochi anni dopo più ampio sviluppo nella prolusione di Macerata<sup>24</sup>. Ed infine, una cultura specifica («cognizioni

<sup>22</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 16-21.

<sup>23</sup> Per una ricostruzione delle impostazioni culturali che, con l’affermarsi delle nuove funzioni dello Stato moderno, condussero alla convinzione che «il rinnovamento della società debba iniziare dall’istruzione, attraverso un diverso modello educativo, ispirato a criteri egualitari», fino alla formulazione della idea che «lega l’istruzione obbligatoria al concetto di eguaglianza sostanziale, in quanto, attraverso di essa, si garantiscono eguali posizioni di partenza a tutti i cittadini attraverso l’azione positiva dello Stato», cfr. A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, in B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative, III, Enc. Dir.*, Milano, 2022, p. 1017.

<sup>24</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 202 ss.

scientifiche e tecniche») è indispensabile per chi abbia la responsabilità dell'esercizio di funzioni amministrative<sup>25</sup>.

Per tutte queste ragioni, lo Stato «moderno» ha un preciso dovere («attivo») di «promuovere» e «propagare» la cultura, così che -il passaggio va sottolineato-

l'istruzione e l'educazione si sono riunite nelle mani dello Stato», il quale ha assunto il compito della cura «della cultura pubblica, come un pubblico servizio, naturalmente nel limite di ciò, che è necessario o generalmente utile alla società, principio di necessità e utilità, che costituisce il limite di ogni funzione dello Stato<sup>26</sup>.

Si può dire, insomma, che nella prolusione in esame viene precisata, anzitutto, la condizione (che si attegga anche a limite) dell'intervento statale (principi di necessità ed utilità). In questa prospettiva si comprende, forse meglio, come mai una buona parte della prolusione sia dedicata non tanto a negare la possibilità di ammettere un «insegnamento privato», quanto piuttosto a circoscriverne la «libertà», specularmente indicando anche taluni limiti alle prerogative statali a garanzia di quella libertà<sup>27</sup>. Si tratta, peraltro, di limiti che sono fatti derivare dal carattere democratico dello Stato, come quando si afferma che lo Stato, in linea di principio, «non può vietare ai cittadini, che dissentano dai principi della maggioranza, la facoltà di far educare i loro figliuoli secondo le loro tendenze»<sup>28</sup>.

Ed in effetti, nello svolgersi del discorso, Ranelletti prende spunto proprio dal fondamentale ruolo che, nel processo formativo, dovrebbe rivestire in prima battuta la famiglia di appartenenza del giovane<sup>29</sup>, mentre lo Stato dovrebbe intervenire quando «i genitori non sono in grado di impartire personalmente l'istruzione». Con il che sembra qui evocata *in nuce* l'immagine di quel limite che lo Stato incontra nel dovere di «non violare» la formula della giustizia nel suo lato positivo, di cui si è già riferito, dovendo sì promuovere lo sviluppo delle facoltà dell'individuo, ma intervenendo nei

<sup>25</sup> Pare interessante notare che, nell'attuale assetto, la particolare competenza tecnica e professionale dell'apparato amministrativo è indicata come requisito per la sua legittimazione; il caso delle Autorità amministrative indipendenti è forse, in tempi recenti, l'esempio più evidente (di recente cfr. E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, 2019, in part. p. 16 ss.). Per un inquadramento più generale del tema cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020, passim.

<sup>26</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 23.

<sup>27</sup> «Il solo problema quindi, che oggi si può porre, non è più su ciò», cioè sul fatto che allo spetti la cura della cultura, «ma sul limite, fino al quale l'istruzione e l'educazione debbono essere curate dallo Stato, o direttamente o per mezzo dei suoi organismi minori, le Province e i Comuni. Ed è qui che sorge il problema dell'insegnamento privato» (op. cit., p. 24).

<sup>28</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 26.

<sup>29</sup> Educazione ed istruzione sono «anzitutto un dovere e un diritto dei genitori», e la famiglia costituisce «base originaria e naturale dell'attività educatrice» [corsivo nel testo] (O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 24).

limiti in cui ciò sia utile ad integrare le energie individuali<sup>30</sup>. Il che accade, secondo Ranelletti, in particolar modo, nel caso della cultura superiore e scientifica; ma anche in tal caso un intervento statale diretto non appare all'Autore sempre necessario, nella misura in cui l'insegnamento privato sia in grado di assicurare benefici addirittura maggiori rispetto a quelli dell'insegnamento pubblico.

È sulla base di tale convinzione che, poi, l'Autore prende le mosse per illustrare i limiti della libertà di insegnamento; «l'insegnamento privato è una manifestazione della libertà di insegnamento», da annoverare fra i «diritti del cittadino di un libero Stato» e, dunque, «una componente della libertà di manifestazione del pensiero, e della libertà di scelta di una professione»<sup>31</sup>. Il riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero (in relazione alla libertà di insegnamento) non sembra riferito, almeno in prima battuta, ai docenti; anche nella prolusione in esame la libertà del docente è considerata, ma l'attenzione è prioritariamente rivolta ai rapporti Stato/discente e, soprattutto, Stato/famiglia. In evidenza è poi il nesso fra libertà di insegnamento e libera scelta di una professione, quale condizione per il pieno sviluppo della persona, anche perché -come si è già visto- una adeguata formazione culturale è messa da Ranelletti in stretta relazione con il principio di eguaglianza giuridica dei cittadini<sup>32</sup>.

Riconosciuto che «istruzione» ed «educazione» sono «diritti» e «doveri» anzitutto della famiglia<sup>33</sup>, l'Autore prende però anche atto che l'insegnamento è divenuto «uno dei servizi pubblici», che lo Stato deve rendere. Ne consegue, quindi, che lo Stato ha il «diritto» e il «dovere» di «determinare ed attuare le condizioni generali» affinché i singoli possano «sviluppare le facoltà loro» e «la società conservarsi e perfezionarsi»<sup>34</sup>. Ed allora l'attività d'insegnamento privato diviene oggetto di una libertà 'limitata', perché lo Stato ha «diritto» e «dovere» di coordinarne l'azione con quella dello Stato<sup>35</sup>. Queste le premesse che conducono alla enunciazione dei limiti della libertà d'insegnamento, i quali operano in diverse direzioni.

Una particolare prospettiva si coglie considerando che la libertà di insegnamento incontrerebbe un primo limite in un'altra libertà, «quella di *non imparare*»<sup>36</sup> [corsivo nel testo]; rappresenta, questo, un limite giustificato, ancora una volta, dal rilievo che la famiglia di appartenenza svolge nella

<sup>30</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 196.

<sup>31</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 25-26.

<sup>32</sup> Ed è in ragione di questa «eguale libertà» che dev'essere garantita una «cultura sufficiente, perché ognuno possa provvedere alle esigenze della sua vita» (O. RANELLETTI, *ivi*, p. 20).

<sup>33</sup> È precisato che l'insegnamento (anche privato) svolge una «altissima funzione sociale» ed è «sempre d'interesse pubblico» (ult. op. cit.).

<sup>34</sup> O. RANELLETTI, *ivi*, p. 27-28. Questo aspetto verrà ripreso ed approfondito anche nel discorso di Macerata (*Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 196).

<sup>35</sup> Da qui l'affermazione che «ogni attività educatrice deve essere sempre soggetta ad una speciale vigilanza e protezione dello Stato» (O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 28).

<sup>36</sup> O. RANELLETTI, *ivi*, p. 29.

formazione culturale del discente. Ma anche tale ultima libertà è, a sua volta, limitata, poiché una cultura che sia diffusa è comunque indispensabile in uno Stato democratico. Da qui, il «diritto» e «dovere» dello Stato di «difendere» i più giovani rispetto alla «inconsideratezza» ed «incoscienza» dei genitori che non garantiscano una tale cultura minima<sup>37</sup>. E da qui, altresì, la possibilità di una «istruzione obbligatoria», tramite la quale lo Stato «converte» in obbligo giuridico il dovere morale dei genitori<sup>38</sup>. Ma anche in tal caso l'intervento statale non è incondizionato, poiché comunque deve essere lasciata la scelta ai genitori del «modo» del suo svolgimento, e solo nel caso in cui sia accertato che le «condizioni» di insegnamento privato (comunque obbligatorio) non siano sufficienti, «lo Stato deve obbligare i genitori a mandare i loro fanciulli a scuola»<sup>39</sup>.

La libertà di “non” imparare sottende quella di poterlo fare, una libertà di imparare (eventualmente anche contro la volontà genitoriale) che è da mettere in relazione alla garanzia, che lo Stato deve assicurare, di sviluppare nell'individuo una capacità critica e di godere della libertà di «scelta della professione»<sup>40</sup>. Di un vero e proprio diritto all'istruzione si potrà parlare, compiutamente, solo dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e tuttavia non può passare inosservato il riferito passaggio (sulla libertà del fanciullo di imparare) specie considerando che la configurazione dell'intervento statale (quale funzione pubblica) «ha posto l'accento, per lungo tempo, più sui benefici da perseguire da parte della collettività dei consociati, che sugli effetti per la crescita spirituale e culturale dell'individuo e della persona»<sup>41</sup>.

Il riferimento alla necessità che lo Stato assicuri le condizioni per la maturazione nel giovane di una capacità critica è continuo nel discorso di Ranelletti; il grado di maturazione del discente, nella concezione ranelettiana, è a tal punto importante da condizionare l'ampiezza dei poteri d'intervento dello Stato. Questa particolare prospettiva è introdotta, nella prolusione di Camerino, dalla affermazione per cui lo Stato non ha «il diritto di foggare le

<sup>37</sup> «Lo Stato deve salvare le nuove generazione dalla trascuratezza morale ed intellettuale, e prescrivere quella minima quantità di educazione e d'istruzione, che deve essere data ai fanciulli» (O. RANELLETTI, *ivi*, p. 31).

<sup>38</sup> L'istruzione pubblica gratuita e obbligatoria si diffuse in Europa nel corso dell'Ottocento in relazione all'idea di una formazione sia culturale sia morale dell'alunno (A. SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1017).

<sup>39</sup> E ciò in considerazione della circostanza che questa «cultura superiore domestica» non sarà comunque in grado di esercitare molta influenza sulla società (O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 31).

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 32.

<sup>41</sup> A SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1017-1018 (peraltro, solo nella seconda metà del Novecento «l'attenzione è stata posta sul benessere personale nell'apprendimento e sulla crescita della capacità dello studente, quale fattore di miglioramento della democrazia di un ordinamento sociale e giuridico»). Sulla consapevolezza che, se il “soggetto” dell'insegnamento è l'insegnante, il “soggetto” dell'istruzione è lo studente, cfr. F. BENVENUTI, *L'Università. Autonomia e decentramento*, in *Scritti giuridici*, vol. IV. Milano, 2006, in part. p. 3567.

nuove generazione secondo le idee, che esso incarna in quel dato momento storico, per conservare intatte le istituzioni vigenti». Qui si comprende forse meglio che in altri momenti la portata della formula, in varie occasioni espressa da Ranelletti, secondo cui la cultura è condizione di «ordine» e di «progresso»: l'ordine non può essere di per sé un elemento che ostacola il progresso, nella misura in cui questo richiede un cambiamento (di idee). In altri termini, vi è un equilibrio fra “ordine” e “progresso”, fra le idee che raccolgono il consenso maggiore in un certo momento storico, la conservazione delle istituzioni (vigenti), la garanzia di nuovi sviluppi della scienza, il progresso. E lo Stato si trova in una delicata ‘posizione’, quella di assicurare tale equilibrio: infatti, esso «deve accogliere e rispettare tutte le varie opinioni, le dottrine più contrarie ai principi sui quali esso poggia»<sup>42</sup>. In questo senso, l'intervento statale incontra un preciso limite, quello di «non vincolare il contenuto di una lezione, di una discussione», perché ciò è condizione per il raggiungimento di uno dei risultati che lo Stato si propone di realizzare con la cura della cultura: creare nell'individuo libertà di coscienza e di esame («assicurare nella nuova generazione razionalità e libertà nelle sue determinazioni»). Concetto che sarà espresso, pochi anni dopo a Macerata, con la formula: «[I]l progresso non può derivare dalla distruzione dell'individuo, ma dalla sua cultura e dalla sua forza conseguente»<sup>43</sup>.

Dunque, la libertà di insegnamento, declinata come libertà di manifestazione del pensiero, è garantita dallo Stato affinché sia consentita all'individuo «la massima libertà nella manifestazione delle proprie attitudini»; nel ‘gioco’ di limiti e garanzie, che nella prolusione in esame si susseguono continuo, alla libertà di un insegnamento (impartito «senza preconcetti, senza dogmatismo»), si accompagna però anche un preciso controlimito: ogni discussione, ancorché critica, è ammessa purchè «*sia fatta con mezzi leali e scientifici, con equanimità e razionalità e in un ambiente capace di vagliare e scegliere i migliori argomenti*»<sup>44</sup> [corsivo nel testo].

Se rispetto all'insegnamento impartito nelle scuole pubbliche il limite si pone in termini sostanzialmente ‘negativi’ (come dovere di non vincolare il contenuto di una lezione), quando il discorso si sposta sulla libertà di insegnamento nelle scuole private, lo stesso limite sembra assumere un risvolto ‘positivo’: lo Stato ha «il diritto di esigere» che gli insegnanti privati non contravvengano all'esigenza di un insegnamento imparziale ed obbiettivo<sup>45</sup>. A riguardo rilevano due aspetti. Da un lato, le garanzie a tutela

<sup>42</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 34.

<sup>43</sup> O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, cit., p. 195.

<sup>44</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 34-35.

<sup>45</sup> Perché ciò, oltre ad impedire il pieno sviluppo nell'individuo di una capacità di libero discernimento, sarebbe altresì in grado di mettere in pericolo la stessa vita della società e dello Stato; precisamente, se il contenuto dell'insegnamento impartito risulti «ostile» ai principi dello Stato moderno (*Ivi*, p. 35 e 41). La circostanza che nei passaggi successivi la critica sia rivolta in particolar modo nei confronti di taluni istituti religiosi se, da un lato,

della libertà di manifestazione del pensiero dei docenti; dall'altro, la necessità di una verifica statale delle capacità dei docenti, affinché nelle scuole sia impartita una «cultura razionale, che svegli interesse e movimento libero di pensiero nei discepoli». Pertanto, alle autorità della Stato va riconosciuto il potere di verificare l'attitudine «morale» dell'insegnante, oltre a quella «scientifica e tecnica» (attitudine che presuppone, nell'insegnante, il dovere di rispettare la libertà dei discenti, ed al contempo la capacità di sviluppare, certamente la «disciplina», ma anche «l'indipendenza e la libertà personale»)<sup>46</sup>.

Dai riferiti limiti (e garanzie), come si è detto, giustificati in ragione delle finalità della cultura, discendono precisi poteri delle autorità dello Stato, i quali vengono ricondotti a due differenti funzioni, a seconda che essi siano esercitati nei confronti di scuole pubbliche o private; nel primo caso, infatti, lo Stato «pone» delle garanzie («guarentigie») nella «funzione di *cura* della cultura pubblica», mentre rispetto alle seconde «deve esigere, nella sua funzione di *polizia*» che le stesse garanzie siano attuate<sup>47</sup> [corsivo nel testo]. Il rilievo di tali funzioni, qui solo accennato, sarà oggetto di più ampia indagine nel discorso maceratese.

Ma le finalità che la cultura è destinata a realizzare, nel pensiero di Ranelletti, giustificano anche una differente misura della libertà di insegnamento, che è modulata in relazione al grado di maturazione critica del giovane.

Precisamente, mentre tale libertà non potrebbe esistere («nessuna») nelle scuole di grado inferiore, dove peraltro l'insegnamento è impartito «con metodi prescritti e non scelti individualmente e liberamente»; e mentre nelle scuole «secondarie», la stessa libertà dev'essere «limitata» in ragione del loro scopo, per cui lo Stato «può prescrivere il contenuto dell'insegnamento, ma deve lasciar liberi i mezzi istruttivi e i metodi d'istruzione»; invece, nelle Università, la libertà di insegnamento deve essere «massima», in ragione del particolare «valore scientifico della dottrina da insegnare» e della

---

mostra come le pagine di Ranelletti siano «storicizzabili» (B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XII), dall'altro, nulla toglie all'importanza delle affermazioni di principio, giacché risponde, come è noto, ai moderni canoni della ricerca scientifica che questa sia svolta con criteri obiettivi, imparziali, e così via. La prospettiva assunta da Ranelletti si concentra sulla necessità di una separazione fra i compiti dello Stato e le prerogative delle istituzioni religiose (op. cit., p. 38).

<sup>46</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 42. Vi è così la riprova che, nella concezione dell'Autore, il tema della formazione culturale del giovane sia intrisa di elementi etici (moralì), dovendo presupporre «istruzione» ed «educazione». Il che è chiaro considerando le critiche mosse dall'Autore al sistema degli esami dell'epoca che non garantiva una «guarentigia sufficiente» non solo della «istruzione» ma soprattutto della «educazione» «perché non è materia di esame esporre i propri convincimenti su quanto riguarda le istituzioni sociali e politiche, e del resto la finzione in ciò sarebbe in ogni caso molto facile» (O. RANELLETTI, ult. op. cit., p. 45). Tale convinzione troverà poi pieno sviluppo nella prolusione di Macerata (O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, p. 203 ss.).

<sup>47</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 42 ss.

«importanza dell'individuo» nella «sfera di attività creativa, nel culto della scienza». Ed è qui che i limiti all'intervento statale si fanno particolarmente evidenti, poiché la proibizione di un insegnamento sarebbe ammissibile solo in casi estremi<sup>48</sup>. Anche sotto questo profilo emerge il delicato equilibrio nel rapporto fra potere e libertà di insegnamento, fra «ordine» e «progresso»: il progresso presuppone una libera scienza e lo Stato deve agire in modo «cauto e delicato» poiché, dati i caratteri della scienza, «il trattamento rozzo e non giustificato del potere piuttosto danneggia la sua sana costituzione»<sup>49</sup>.

#### 4. Osservazioni finali.

La formazione culturale dell'individuo, nella concezione di Ranelletti, è intrisa di elementi etici, e si focalizza, oltre che sulla creazione di una identità nazionale nel popolo<sup>50</sup>, sulla maturazione del singolo, tanto che è una acquisita capacità critica a determinare il grado di libertà da riconoscere all'attività d'insegnamento, delimitando di riflesso la sfera di intervento dello Stato.

Nella prolusione camerte, dove la libertà trattata (di insegnamento) esprime un delicato punto di equilibrio nei rapporti Stato/società<sup>51</sup>, spicca in modo evidente un elemento che sarà poi riscontrabile, secondo l'opinione di alcuni, nella complessiva, e successiva, produzione scientifica di Ranelletti, vale a dire una concezione che riserva allo Stato sì un ruolo predominante, ma ciò comunque con un obiettivo che non si riduce a quello di conservare un dato ordine, poiché a ciò si aggiunge l'esigenza di porre le condizioni per il progresso della società<sup>52</sup>. Peraltro, proprio «una certa ambivalenza dell'equilibrio» tra i due indicati elementi «permetterà all'impostazione di Ranelletti di sopravvivere a mutamenti politici così profondi come quelli che si sono avuti nell'arco di tempo in cui Egli ha svolto la sua opera»<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> In particolare, «solo quando l'insegnamento sia partigianamente ostile allo Stato stesso e alle proprie istituzioni, alla società ed alle sue basi, alla civiltà». Nel contesto universitario, infatti, «le menti degli alunni sono già formate, hanno l'attitudine critica già sviluppata, giudizio capace di vagliare le varie ragioni e dirigersi al vero».

<sup>49</sup> O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., p. 44.

<sup>50</sup> Fu con lo «Stato moderno e, soprattutto, con la spinta illuminista che si teorizzò l'istruzione pubblica quale politica e funzione dello Stato» (A. SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1016).

<sup>51</sup> E. FERRARI, *Il percorso di Ranelletti tra monografie e manuali*, cit., p. XXXIII.

<sup>52</sup> *Ivi*, p. XXXII (il quale sottolinea un elemento di continuità nell'opera di Ranelletti; difatti «fin dai primi scritti emerge una concezione che riserva allo Stato un ruolo nettamente prevalente nella vita pubblica, ma che parimenti lega l'azione ed i compiti dello Stato all'esigenza di assicurare l'ordine ed il progresso della società»).

<sup>53</sup> *Ibid.* In termini non dissimili mi sembra si possa sintetizzare la convenzione di Bernardo Sordi («Protetta da un impianto costituzionale sostanzialmente immobile, ancorata ad una piattaforma rigidamente statocentrica, la sistemazione teorica sottostante del diritto amministrativo appare invece assai più mossa, problematica. Gli itinerari di lettura in questo caso sono meno unilineari, le sintesi concettuali meno prevedibili, più aperte al confronto con il dato positivo: lo stesso contributo teorico si fa più rilevante, più duraturo, più incisivo e influente sul lungo periodo» - B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XVII).

In questa ottica, al lettore che non si ponga in una prospettiva esclusivamente storiografica, la lettura della prolusione camerte potrebbe stimolare la curiosità di verificare, non tanto l'attualità di un 'modello' teorico, quanto piuttosto la 'portata' di certe affermazioni dell'Autore, rispetto al tema della libertà di insegnamento, in relazione agli sviluppi successivi<sup>54</sup>. Tutto ciò, ovviamente, senza cedere a forzature che sarebbero, con tutta evidenza, fuorvianti<sup>55</sup>.

Entro le nuove coordinate costituzionali il modello di intervento dello Stato proposto da Ranelletti risulta sostanzialmente superato, come risulta evidente in un noto studio in argomento che, in quanto pubblicato nel 1961<sup>56</sup>, cioè non molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sembra utile richiamare, onde rendere conto del mutamento dei principi in materia di insegnamento. Gli elementi di discontinuità riguardano il fine dell'intervento dei pubblici poteri (pregnante è il riferimento, in luogo dello "Stato", alla "Repubblica" ed ai suoi compiti<sup>57</sup>), nel senso che la Costituzione disconosce la preminenza di una cultura di Stato (ed anzi mira ad una «destatalizzazione» dell'istruzione)<sup>58</sup>; la netta distinzione tra «insegnamento» ed «istruzione» (da cui deriva che è all'attività di insegnamento che sono propriamente riferibili le libertà, spettando viceversa allo Stato prerogative sull'istruzione<sup>59</sup>); la previsione di un sistema di pluralismo scolastico; un differente modo di concepire l'obbligatorietà dell'istruzione inferiore<sup>60</sup>; la distinzione, sul piano

<sup>54</sup> In altri termini, si vuole cogliere l'invito al dibattito (giuridico) che le pagine di Ranelletti ancora oggi possono stimolare, e ciò non per ipotizzare «poco credibili attualità che tali in ipotesi non sarebbero, ma soltanto significative persistenze», quanto «per sfruttare, semmai, per differenza, per contrasto con la situazione odierna, quell'immagine 'forte' del pubblico di cui dicevamo sopra» (così B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XVIII).

<sup>55</sup> Siffatto interesse, peraltro, potrebbe accrescersi, in un certo senso, considerato che Ranelletti si pose criticamente nei confronti del progetto di Costituzione presentato all'Assemblea costituente (O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei settantacinque all'Assemblea costituente*, in *Foro it.*, LXX (1947), IV, p. 81). La critica riguardò, in particolare, l'inserimento nel nuovo testo costituzionale delle garanzie dei diritti e dei doveri dei cittadini, tant'è che -si è ritenuto- il rafforzamento costituzionale della protezione giuridica della società e dei cittadini rimarrà estraneo alla concezione di quell'Autore (così E. FERRARI, *Il percorso di Ranelletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, cit., p. XXXIV; ed in termini analoghi cfr. B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit., p. XVII).

<sup>56</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurispr. Cost.*, 1961, p. 361-466 (ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, 1999, p. 665-776, da cui sono tratte le citazioni nel testo).

<sup>57</sup> F. BENVENUTI, *Cambiare la scuola*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Milano, 1996, p. 171, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. V., cit., in part. p. 4409 ss.

<sup>58</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 729. In sintesi, la Costituzione «si oppone convintamente a una scuola di Stato ovvero all'erogazione di un'educazione centralizzata e omogenea da parte dello Stato per il tramite delle sue scuole» (così si esprime A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, cit., p. 1015).

<sup>59</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 709 ss., e in part. cfr. pp. 714 ss.

<sup>60</sup> In base alla lettura coordinata degli art. 30 e 33 Cost. (U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 671-672; in part. cfr. p. 715 ss., e p. 731). Cfr. altresì A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, cit., p. 1015.

giuridico-costituzionale, fra «istruzione» ed «educazione», nonostante i labili confini tra i due concetti<sup>61</sup>.

La diversità dei fini dei pubblici poteri si coglie forse pienamente considerando l'evoluzione dei limiti della libertà di insegnamento identificabili nell'«ordine pubblico», e nella necessità di rispettare il sistema di valori e principi «inderogabili» che qualificano, in un dato momento storico, l'ordinamento della comunità statale<sup>62</sup>. È evidente che, nella concezione di Ranelletti, visto il fine della «cultura di Stato»<sup>63</sup>, il tema della piena condivisione (e fedeltà) dell'insegnante rispetto ai “valori” espressi dallo Stato risultava decisivo. Nel nuovo contesto, ovviamente, la prospettiva non poteva che cambiare, e la questione veniva risolta nel senso di configurare una sorta di «dovere di silenzio» in capo al docente<sup>64</sup>. Questo dovere, peraltro, veniva messo in stretta relazione con il limite alla libertà d'insegnamento rappresentato dal rispetto della personalità del minore<sup>65</sup>; è per questa ragione che il «dovere di silenzio» potrebbe essere diversamente graduato in ragione del differente grado di «maturità intellettuale» degli allievi<sup>66</sup>.

Proprio quest'ultimo riferimento, alla maturità dell'allievo, consente di svolgere alcune osservazioni sulle convinzioni espresse da Ranelletti; questi affermava con una certa decisione l'importanza della formazione nei discenti di uno “spirito critico”, e non disconosceva il (si potrebbe dire) “valore” del “dissenso”. Il che è solo in apparenza paradossale, visto il modello «statocentrico» propugnato dall'Autore, giacché anche il progresso della società, agevolato da una scienza libera (ove un eventuale dissenso sia espresso in modo scientificamente corretto) coincide sostanzialmente con il progresso dello Stato, con il suo perfezionamento. Al di là del fatto che, nel modello di Ranelletti, progresso di società e progresso dello Stato finivano

<sup>61</sup> Alla persona del docente possono anche essere riconosciuti compiti educativi in senso lato, ma l'educazione non è certo più “missione” dello Stato, perché a questo spetta solo di porre norme generali sull'istruzione (art. 33), e compiti educativi possono essere riconosciuti allo Stato entro precisi limiti, vale a dire quando la famiglia, cui sono riconosciuti il diritto e dovere di educare (oltre che di istruire e mantenere i figli) non ne sia in grado (U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 716 ss. (in part. nota n. 116), e pp. 735 ss. Cfr. altresì A SANDULLI, *Scuola e istruzione*, cit., p. 1015-1016).

<sup>62</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 699 ss.

<sup>63</sup> Che avrebbe giustificato limiti della libertà d'insegnamento particolarmente stringenti in presenza di insegnamenti «partigiani» od «ostili» allo Stato (così si esprimeva Ranelletti).

<sup>64</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 705.

<sup>65</sup> E, dunque, con la necessità di «non approfittare della ridotta capacità critica degli allievi per minarne – nelle loro menti – le basi o alterarne il significato» (ult. op. cit.).

<sup>66</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 706 («In conclusione: ampia libertà di insegnamento di non prestare il proprio consenso ai principi costituzionali, ma doverosa astensione dalla loro critica nella scuola quando si tratti di principi che reggono l'ordinamento nei suoi motivi ispiratori più alti; e ciò non perché l'ordinamento stesso li ritenga intoccabili o insopprimibili, ma perché è compito dell'ordinamento garantire che essi si reggano per una libera ed armonica operazione delle volontà e delle idee dei cittadini e così assicurare che solo una altrettanto matura e personale riflessione critica ne possa provocare un cedimento»).

per il coincidere (ma non a tal punto da affermare l'assoluta impossibilità di modificare le idee 'comuni' quando ciò fosse necessario per accrescere il benessere sociale), non si può negare che le convinzioni espresse circa le condizioni per un atteggiamento critico rispetto allo *status quo*, la necessità che la formazione culturale miri allo sviluppo critico della persona, la libertà come condizione del progresso scientifico, abbiano mantenuto un loro rilievo anche in seguito<sup>67</sup>. Si pensi, ad esempio, a come secondo alcuni si è andato delineando il rapporto docente/allievo, con il pieno riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero di quest'ultimo, e con l'affermazione di un preciso dovere per il docente di prestare attenzione alle opinioni financo critiche del discente, e ciò, peraltro, proprio sul presupposto che la maggior maturità intellettuale di quest'ultimo possa agevolare lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica<sup>68</sup>. Il tema di si lega, in qualche modo, al pieno riconoscimento, nel nuovo quadro costituzionale, di un preciso dovere di rispettare la personalità del minore<sup>69</sup>, aspetto, anche questo, non del tutto ignorato da Ranelletti<sup>70</sup>.

Profilo connesso a quello appena riferito riguarda la circostanza che, nel nuovo quadro costituzionale, compito della Repubblica è la «realizzazione nel tempo di un sistema scolastico atto a consentire in modo sempre più pieno quello sviluppo della persona umana (art. 3) che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione»<sup>71</sup>; compiti che -come è noto- si riconnettono al più generale dovere di rimuovere gli ostacoli che, limitando libertà ed eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione del cittadino alla vita della società (cfr. altresì art. 34, commi 3 e 4, Cost.)<sup>72</sup>. È una prospettiva che va confrontata con quella

<sup>67</sup> Il punto si coglie appieno considerando che, nell'attuale assetto costituzionale la libertà di insegnamento (che rappresenta un particolare applicazione della libertà di manifestazione del pensiero) «tutela il docente rispetto all'influenza del sistema istituzionale e amministrativo nel quale si colloca la sua prestazione professionale, ma tutela anche, in ottica pluralistica, i discenti e i cittadini che fruiscono dei servizi di istruzione rispetto al pensiero unico e alla trasmissione di saperi costruiti e programmati a tavolino dai poteri pubblici» (A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, cit., p. 1019). Sul punto cfr. altresì U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 689, nonché, sul valore del "confronto" nell'attività di insegnamento, cfr. F. BENVENUTI, *L'Università. Autonomia e decentramento*, in *Scritti giuridici*, cit., p. 3570; in particolare, sul rapporto fra "scienza" e "potere" cfr. A. MARRA, *Università e ricerca*, in B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative, III, Enc. Dir.*, cit., p. 1235 ss.

<sup>68</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 693-694.

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 706 ss.

<sup>70</sup> Secondo cui alle autorità statali spettava il compito di verificare le attitudini del docente, le quali comprendevano anche la capacità di quest'ultimo di sviluppare anche la «indipendenza e la libertà personale» del discente (p. 42).

<sup>71</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., p. 671.

<sup>72</sup> Nell'attuale assetto costituzionale il diritto all'istruzione si configura come «un diritto universale che consente a chiunque, in applicazione del principio di eguaglianza sostanziale e dei principi di dignità della persona e di solidarietà, di poter apprendere e poter formare maturare la propria personalità sulla base della crescita culturale e delle competenze tecnico-professionali»; l'esercizio effettivo del diritto assicura oltre alla «inclusione sociale» anche

evocata da Ranelletti, allorché questi riconosceva la necessità di rimuovere gli ostacoli che impedivano ai singoli di partecipare attivamente al progresso della società (affermando l'esigenza di una cultura «diffusa» e «sufficiente»). Vero è che le convinzioni di Ranelletti si formavano senza che questi riconoscesse un vero e proprio diritto all'istruzione in capo all'individuo, come invece si configura nell'attuale assetto costituzionale<sup>73</sup>; è pur vero però anche che lo stesso Ranelletti -come si è riferito- evocava l'esistenza di una libertà del discente di ambire ad una istruzione in vista del proprio benessere (libertà di scegliere una professione e di manifestare le proprie attitudini), libertà che, significativamente, lo stesso Autore ricollegava ad un principio di eguaglianza (ovviamente nell'accezione dell'epoca<sup>74</sup>).

---

la «compartecipazione del benessere sociale» (A. SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1020). Sulla questione della dignità e libertà dello studente, e sulla formazione culturale quale dovere/responsabilità non solo verso sé stessi ma anche verso la società, cfr. F. BENVENUTI, *Cambiare la scuola*, cit., in part. p. 4416 ss.

<sup>73</sup> A riguardo cfr. A. SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1020, secondo cui, nell'attuale assetto, ha trovato «realizzazione l'interpretazione dell'art. 34 cost. da parte di Umberto Pototschnig, per il quale è proprio la natura di diritto soggettivo all'istruzione a imporre ai poteri pubblici la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona» (A. SANDULLI, *Scuola e istruzione* (voce), cit., p. 1020).

<sup>74</sup> Sulla evoluzione della posizione di libertà ed eguaglianza dei cittadini di fronte allo Stato, per tutti, cfr. L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, p. 306 ss.

ORESTE RANELLETTI

I LIMITI DELLA LIBERTÀ D'INSEGNAMENTO

Discorso inaugurale per l'Anno Accademico 1897-98

Università degli studi di Camerino

Gentilissime Signore, Egregi Signori,

Grato mi è l'onore di rappresentare l'Università in questo giorno solenne, in cui riprendiamo i nostri lavori, e grato debbo essere perciò agli egregi colleghi, cui piacque affidare a me tale arduo compito.

Grato insieme debbo dirmi a quanti qui, specialmente del gentil sesso, vennero a partecipare a questa festa del pensiero. Oggi è la ripresa di quei lavori, per i quali si attua l'alta finalità di questi istituti superiori, qual'è il culto più alto e più puro della scienza. Ed è bene che anche il sesso, che è cuore più che mente, venga esso ad infonderci lena in questa occasione, ad unire la dolcezza del suo sentimento alla durezza e rigidità del nostro pensiero puramente scientifico.

Io ho voluto trattare un tema, che tocca da vicino tutti, perchè si riferisce all'acquisto per parte delle [15] nuove generazioni di quelle attitudini, che sono necessarie a raggiungere meglio e più facilmente la meta della vita, qual'è la tranquillità del corpo, la calma dello spirito. Così potrò sperare una maggiore e benevola attenzione da parte dei convenuti.

L'uomo con la coordinazione delle sue forze psichiche dirige le fisiche, evita o diminuisce l'influenza del mondo naturale, nel quale vive, sceglie i mezzi più adatti per soddisfare i propri bisogni materiali ed ideali, provvede alla propria conservazione ed al proprio perfezionamento. Tale coordinazione è possibile solo mediante la cultura, come l'acquisto progressivo di attitudini e conoscenze, in quanto essa rende cosciente questo lavoro di difesa e di miglioramento, che nella vita selvaggia e nei primi anni è puramente istintivo. La cultura costituisce il valore, la bellezza spirituale dell'individuo. La cultura quindi è uno dei doveri più alti, fondamentali della vita umana.

Ora la cultura presuppone due elementi: l'individuo e la società.

Essa si consegue mediante la formazione spirituale dell'uomo, cioè col perfezionamento di tutte le sue facoltà morali ed intellettuali; e questo si compie per mezzo dell'interno lavoro spirituale, che l'uomo deve intraprendere nella libera sua autodeterminazione, e sotto la sua responsabilità: cosicché base della energia e dello sviluppo della vita spirituale è l'individuo.

Ma d'altro lato i fondamenti per tale formazione debbono essere dati alle nuove dalle vecchie generazioni, col prepararle al lavoro spirituale, col procacciare [16] ad esse le conoscenze e le attitudini a ciò necessarie. Così le nuove generazioni, valendosi del lavoro accumulato dalle vecchie, possono partire da quell'altezza, a

cui queste sono giunte, per fare ulteriori acquisti e conseguire una maggiore e più ampia soddisfazione dei vari bisogni individuali e sociali. Quest'azione della società, che si dirige all'intelligenza e al sentimento, che è istruzione ed educazione, comincia con la nascita e non cessa mai; si ritrova in ogni popolo, in ogni individuo; sorge colla comunità e vive in essa, indipendentemente dallo Stato e dalla sua amministrazione, attuandosi in modi diversi secondo i tempi, dalla pura influenza della convivenza all'azione positiva, esercitata per mezzo di scuole ed altri istituti di cultura. Così la società forma gl'individui, con un'azione tutta altruistica, in quanto lavora a vantaggio delle nuove generazioni e per un bene, di cui essa non potrà godere; e nello sviluppo della vita spirituale degl'individui attua lo sviluppo della vita spirituale collettiva, cioè l'incivilimento, che segna il grado di civiltà di un popolo. Così la società si manifesta come condizione dello sviluppo della vita spirituale dell'individuo.

Quest'attività di cultura non è funzione essenziale dello Stato; inoltre ne trascende la sfera di attività, ed appartiene ad altre sfere sociali, che sono fuori della sua organizzazione. E lungamente lo Stato si è disinteressato del problema della cultura, o per indifferenza o per impotenza.

Fu indifferente nel mondo antico greco-romano, in cui esso si limitò, conformemente ai suoi scopi, a formare guerrieri e cittadini, lasciando tutto il resto all'individuo, [17] alla sua forza, ai suoi mezzi, al suo interesse, in modo che in ciò la cultura fu assolutamente individualistica.

Fu impotente nel medio-evo, e per molti secoli rimase incapace di compiere tale funzione, perchè era diviso e debole: e il piccolo Stato comunale curò solo la cultura professionale economica, relativa alle corporazioni d'arte e mestieri, sulle quali esso era in gran parte fondato.

Così, in luogo dello Stato, due forze indipendenti assunsero tutto il compito della cultura.

Da un lato gl'individui, le famiglie e più tardi virilmente le corporazioni scientifiche e professionali, che nelle Università e nelle scuole delle città furono il centro del movimento intellettuale libero, l'arca dell'elemento liberale del mondo classico, il focolare della cultura europea.

Dall'altro la Chiesa. Coll'autorità della fede la Chiesa giovò molto in principio alla diffusione della cultura. Colle corporazioni religiose, con la gerarchia ecclesiastica essa diffuse gli educatori del popolo; e colle idee religiose portò tra i barbari la cultura.

Ma in seguito, all'interesse della religione e del popolo, prevalse l'interesse del clero; si mirò ad assicurare il predominio della casta sacerdotale, e tutto si fece cospirare a questo scopo con vero ritorno alla teocrazia orientale. Così la Chiesa fu l'organo delle dottrine confessionali: con regole uniformi e con un'attività, diretta in tutti i suoi particolari da una volontà suprema assoluta, essa diffondeva la scienza e la cultura entro i confini segnati dalla formula confessionale e dagl'interessi del papato; sfruttava le scuole per scopi ecclesiastici; [18] spiegò tutta la sua grande influenza per limitare la libertà scientifica.

Si voleva abituare il popolo a sopportare pazientemente le ingiustizie terrene ed a vivere rassegnato nel dispotismo e nella servitù; si voleva asservire il suo spirito, negandogli la critica del libero pensiero, e dando un carattere di santità ed infallibilità alla missione dei sacerdoti. In ciò la Chiesa trovava il suo appoggio nello Stato feudale, che era tutto a vantaggio della classe dominante. La scienza libera, così assiepata di difficoltà, perseguitata, combattuta in ogni campo dal potere compatto della Chiesa, deve la sua salvezza alla forza delle corporazioni, che combattevano fidenti in un migliore avvenire per la vita dello spirito.

L'attività dello Stato nel campo della cultura, e quindi la cultura di Stato, si ha col sorgere in Europa della nuova idea dello Stato, cioè nel secolo XVI. Ed essa, dopo molti contrasti, ha finito per affermarsi nel nostro secolo. Molte cause hanno portato a ciò.

Anzitutto il concetto dello Stato. Il fine dello Stato si concepisce oggi immedesimato con quello della società; lo Stato vive per la società; e la sua amministrazione perciò deve prendere quella posizione, che appare più utile al benessere della società. Così lo Stato deve accogliere e soddisfare tutti i bisogni, tutte le esigenze d'interesse generale, che si manifestano nella vita reale del popolo, e che sono necessari alla sua conservazione ed al suo perfezionamento.

Tra questi bisogni oggi vi è quello della cultura, perchè fondamentale è nella società odierna l'elemento etico. [19]

Inoltre l'istruzione e l'educazione oggi non sono più un privilegio di classe, uno strumento di potere riservato alle classi dominanti, ma sono una condizione necessaria a tutti nella convivenza della vita civile. Lo Stato perciò, che, come democratico, si fonda sul principio dell'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini e deve in tutti tutelare una comune ed eguale libertà nelle varie sue direzioni, deve dare ad essi una cultura sufficiente, perchè ognuno possa provvedere alle esigenze della sua vita, attuare i propri fini nella società.

Dippiù, per questo stesso principio dell'eguaglianza giuridica, nel governo democratico libero, tutti o quasi tutti i cittadini sono chiamati a partecipare alla direzione dello Stato, al governo della cosa pubblica: la stessa formazione del diritto è fondata sulla volontà popolare. È necessario dunque che ciascuno abbia quella capacità, per la quale possa aver coscienza della funzione, che deve compiere, possa intendere i fini della collettività, indicare la direzione da seguire, i mezzi da adottare, sappia anteporre i pubblici interessi ai privati.

Il mezzo migliore infine, per conservarsi una libera costituzione, è la diffusione della cultura.

D'altra parte vi è l'importanza della scienza e della cultura in generale per lo Stato stesso e per la realizzazione della sua idea.

La scienza è un frutto del lavoro dell'individuo, appartiene alla sua vita spirituale libera: il suo contenuto e il modo della ricerca sfuggono all'azione dello Stato e debbono essere assolutamente liberi. L'educazione e l'istruzione in sè sono affare dell'individuo. [20]

Ma lo Stato moderno deve la propria coscienza e la propria forza in buona parte alla scienza, fattasi libera dai legami del medio-evo, all'umanesimo italiano, allo

spirito critico e scettico, che invadendo religione, morale, politica, vinse la tirannide e l'intolleranza religiosa. Lo sviluppo della scienza si connette con la cultura generale di tutto il popolo, perchè dei suoi risultati si avvantaggia tutta la comunità. L'educazione e l'istruzione in genere, quando diventano popolari e dominano la vita spirituale di tutti gl'individui, diventano fattori della vita della collettività, danno la capacità della nazione e la sua potenza, e quindi anche dello Stato, giacchè la civiltà di un popolo forma lo spirito dello Stato, la forza, di cui esso si vale, per raggiungere i propri scopi; e il grado di cultura, raggiunto dal popolo, dà la misura della forza dello Stato.

Inoltre lo Stato opera oggi per mezzo di un'ampia amministrazione pubblica; e per la funzione di questa si richiede negl'individui, che debbono esserne i membri, il possesso di cognizioni scientifiche e tecniche, di un'istruzione professionale. Solo col valersi, più che è possibile, delle forze di cultura attiva, che sono nella società, può lo Stato seguire il movimento di continua trasformazione della vita sociale, comprenderne e soddisfarne i bisogni. Così la cultura diventa anche uno dei mezzi, di cui lo Stato si vale, per il compimento delle sue funzioni; e ciò soprattutto nello Stato democratico, che ha per iscopo di realizzare il maggior benessere della società, e quindi attuare quei fini, che sono i migliori e i più convenienti per i bisogni sociali. [21]

Per tutte queste cause lo Stato ha sentito il dovere di essere attivo nel promuovere e propagare la cultura; e i termini del rapporto tra Stato e Chiesa in questo campo si sono rovesciati. Ciò è conforme alla natura delle due istituzioni.

Nell'epico conflitto, scoppiato nel medio-evo, tra la Chiesa e lo Stato, quella, forte dell'autorità della religione, della scienza, della cultura, pretese per sè tutta la direzione spirituale dei popoli e insieme il sopraordinamento dell'impero spirituale sul temporale. Ma il ricordo dell'antico impero romano, la rinnovata conoscenza del diritto romano, la scienza, che si scioglieva sempre più e necessariamente dalla tutela e cura ecclesiastica, rinforzavano lo Stato, mentre d'altra parte la Chiesa s'indeboliva nella sua corruzione, obliando popoli e religione, per avidità di dominio, dominio temporale, a cui essa non ha mai rinunciato, per quanto da assoluto, come prima lo pretendeva, abbia finito per acconciarlo alla formula gesuitica della sovranità *condizionata* a quanto è necessario per la conservazione del potere spirituale.

La Riforma diede un grande impulso al concetto della indipendenza della potestà politica dall'autorità ecclesiastica, alla libertà spirituale, a quella della scienza, alla cura di essa da parte dello Stato. E questi concetti passarono nei paesi cattolici, ed, aiutati dalla cultura filosofica e dalla svegliata coscienza nazionale, finirono per trionfare e porre lo Stato fuori della Chiesa, in una posizione libera ed indipendente di fronte alle diverse confessioni.

Il secolo XIX, col moderno principio del disgiungimento, della libera Chiesa in libero Stato, come lo [22] formulò il conte di Cavour, afferma piena la *sovranità dello Stato* ed insieme *l'autonomia e libertà della Chiesa* in ciò, che le è proprio, cioè *nelle cose di religione e nei suoi affari ecclesiastici*.

Ora la religione, come legame dell'anima con Dio, è un rapporto dell'uomo con un principio ultramondano, e, come tale, estranea agl'interessi mondani. La Chiesa

adunque può pretendere come sua attribuzione necessaria ed esclusiva la religione; può pretendere una partecipazione nella morale, per la grande influenza, che su di essa può avere il sentimento religioso; ma non può pretendere alcuna funzione nel campo della scienza, che è materia mondana.

Le scuole quindi necessariamente han dovuto passare nella direzione e cura dello Stato. Troppe conoscenze di scienze profane bisogna impartire in esse: troppo insufficiente e disadatta si era rivelata la Chiesa, soprattutto cattolica, a soddisfare il compito sociale dell'istruzione: troppo si era manifestato il bisogno di libertà e d'indipendenza nello sviluppo della vita spirituale, perchè le scuole potessero rimanere nelle mani della Chiesa, *che non può lasciare il campo libero allo svolgimento delle facoltà umane*. Così l'istruzione e l'educazione si sono riunite nelle mani dello Stato, il quale, come grande organismo funzionale della società, ha presa per sè la cura della cultura pubblica, come un pubblico servizio, naturalmente nel limite di ciò, che è necessario o generalmente utile alla società, principio di necessità e di utilità, che costituisce il limite di ogni funzione, dello Stato. E lo Stato non deve e non può più lasciarsi strappare dalla Chiesa la cura delle scuole. Ogni [23] tutela della Chiesa sulla cultura dev'essere esclusa. La Chiesa e le scuole hanno finito per trovarsi l'una contro le altre ostilmente, giacchè contrari alla cultura sono le dottrine confessionali, il dogma, gl'interessi della Chiesa. La scienza vuol soltanto credere a ciò che sa; la Chiesa vuol soltanto sapere ciò che crede (Grimm).

Il solo problema quindi, che oggi si può porre, non è più su ciò, ma sul limite, fino al quale l'istruzione e l'educazione del popolo debbono essere curate dallo Stato, o direttamente o per mezzo dei suoi organismi minori, le Province e i Comuni. Ed è qui che sorge il problema dell'insegnamento privato.

L'educazione e l'istruzione dei fanciulli formano anzitutto un dovere e un diritto dei genitori e di quelli, che ne fanno le veci. La famiglia non si limita all'allevamento dei fanciulli, *che dev'essere assolutamente opera sua*, ma si pone anche come la base *originaria e naturale* dell'attività educatrice. L'impulso del sangue comune, la vita di famiglia, l'amore tra genitori e figli sono potenti fattori dell'efficacia della cultura dei fanciulli, che non possono surrogarsi negli istituti dello Stato. Ma i genitori in regola non sono in condizioni di poter impartire personalmente ai loro figli l'istruzione richiesta nella società odierna e sorge quindi la necessità delle scuole.

Nella cultura superiore e scientifica poi, condizione oggi dello svolgimento materiale e spirituale della vita, non è possibile un'attività di famiglia; essa richiede forze, attitudini, mezzi, che superano la ristretta cerchia [24] domestica; e si ha perciò la necessità di scuole secondarie e superiori.

Ora in tutte queste scuole l'attività privata ha molti vantaggi. L'insegnamento privato interessa di più gli insegnanti alla scuola, giacchè da essi dipende la fortuna dell'istituto, a cui appartengono; e da questa fortuna e dalla stima dei loro allievi dipende la loro posizione, in quanto essi ricevono il compenso direttamente dagli scolari. Quando gli studenti sono obbligati ad andare ad una data scuola, e lo stipendio forma tutta la rendita dell'impiego, i professori sono dispensati dalla necessità di acquistare merito e fama.

Inoltre nell'insegnamento privato l'istruzione si rende più pratica, perchè s'insegnano solo quelle materie e quelle scienze, che appaiono utili nel tempo, in cui si insegnano.

E l'insegnamento privato, posto accanto a quello pubblico, allevia il peso della cura, che lo Stato ha dell'istruzione pubblica, e porta gli stessi vantaggi, che gli sono propri, nell'insegnamento pubblico. Esso garantisce dalla cattiva qualità dell'insegnamento anche gli istituti pubblici, in quanto fa ad essi concorrenza e quindi interessa anche gli insegnanti dei medesimi a guadagnarsi l'affetto dei giovani e la fiducia delle famiglie. Ciò tanto meglio, quando anche negli istituti pubblici s'interessino di più gli insegnanti alla scuola, stabilendo che una parte degli emolumenti venga loro pagata direttamente dagli alunni. L'insegnamento privato inoltre obbliga quello pubblico a modificarsi secondo le esigenze dei tempi, e non conservare materie, che servono solo a far perdere tempo agli alunni. [25]

D'altra parte l'insegnamento privato è una manifestazione della libertà d'insegnamento, che deve annoverarsi tra i diritti del cittadino di un libero Stato. Essa fa parte della libertà di manifestazione del proprio pensiero, della libertà di scelta della professione. L'educazione delle nuove generazioni interessa non solo lo Stato, come il massimo organo del benessere della società, ma anche particolarmente le famiglie e le altre associazioni, a cui l'individuo può appartenere; sorgono quindi in esse altrettante pretese ad esercitare la funzione educativa dei propri membri, e queste pretese debbono essere rispettate.

Infine lo Stato, retto oggi a maggioranze, non può vietare ai cittadini, che dissentono dai principi della maggioranza, la facoltà di far educare i loro figliuoli secondo le loro tendenze.

A questi argomenti a favore dell'insegnamento privato si aggiungono gli svantaggi dell'insegnamento pubblico, svantaggi, che son propri delle forme istituzionali, e che si risentono di più nel campo della cultura. Tali forme sono rigide, sistematiche; come tutti i sistemi di cultura, portano con loro generalità ed uniformità di principi, e quindi lentezza nel procedimento, e di conseguenza perdita di tempo; si dimostrano incapaci a soddisfare i bisogni particolari, cioè secondo le condizioni di ogni singolo individuo e luogo, e producono perciò una diminuzione nel profitto e nell'interesse di ognuno per l'istruzione. A ciò si aggiunga la tendenza delle istituzioni a diventare pure forme, per cui l'esistenza di una istituzione può far sembrare completa la [26] soddisfazione del bisogno, mentre il contenuto può essere a ciò insufficiente ed anche del tutto manchevole.

Lo Stato perciò non deve per principio obbligare i genitori a far educare i loro figli nelle scuole pubbliche, sotto pubblici insegnanti, e nelle forme da sè prescritte, ma deve lasciare ad essi libero di far loro impartire la prescritta istruzione ed educazione da altri istituti, da altri maestri, e in altre forme. Esso deve, non solo riconoscere, ma vedere di buon occhio l'insegnamento privato a fianco a quello pubblico.

E qui sorge un altro problema, quale, cioè, deve essere la posizione, che lo Stato deve prendere di fronte all'estrinsecazione di questa libertà dell'insegnamento, quale libertà può competere ai privati cittadini ed alle loro associazioni d'insegnare o far insegnare a lato o di fronte all'istruzione impartita dallo Stato. È il problema della

coordinazione giuridica delle forze sociali nel campo della cultura, dell'azione, cioè, del diritto sull'attività umana diretta alla cultura.

La questione ha importanza specialmente in riguardo alla Chiesa Cattolica, che (il Belgio e la Francia insegnino) ha mostrato di sapersi valere, e bene, della libertà d'insegnamento, riconosciuta ai privati. Ciò consente il suo forte ordinamento, la sua azione sulla coscienza e sulla borsa altrui.

Abbiamo visto che l'insegnamento è diventato uno dei servizi pubblici, che lo Stato deve rendere, per l'importanza, che la cultura ha per la società e per lo Stato stesso. [27]

Esso viene impartito sempre da individui, quelli che lo scelgono come propria professione; ma per la sua natura, per gl'interessi sociali, che soddisfa, l'insegnamento, anche privato, non può essere mai considerato come un'industria qualsiasi; esso costituisce sempre una altissima funzione sociale. Il processo di formazione delle nuove generazioni è sempre d'interesse pubblico; ogni scuola perciò è un istituto pubblico, ogni associazione, che ha scopo di educare ed istruire, ha carattere pubblico; e quindi ogni scuola, ogni attività educatrice deve essere sempre soggetta ad una speciale vigilanza e protezione dello Stato.

Lo Stato, per conseguire i suoi fini di cultura, ha il diritto e il dovere di determinare ed attuare le condizioni generali indispensabili, perchè i singoli possano sviluppare le facoltà loro e la società conservarsi e perfezionarsi.

Lo Stato quindi da un lato deve creare gli organi adatti al soddisfacimento del bisogno pubblico della cultura, dall'altro deve avere il diritto di coordinare all'azione loro quella dei privati, perchè questi, nella loro libera attività, non solo non siano di ostacolo, non si oppongano, ma anzi concorrano al conseguimento del fine della cultura in modo rispondente alle esigenze del tempo. Il diritto della libertà d'insegnamento dev'essere esercitato secondo le esigenze essenziali e generali della cultura, e va inteso in armonia e coordinato col diritto dello Stato di tutela ed incremento della società e di se stesso. Se lo Stato oggi si preoccupa tanto della salute fisica dei cittadini, da limitare la libertà individuale, perchè non venga offesa e danneggiata la [28] sanità pubblica, a più forte ragione esso deve tutelare la salute dello spirito, che tanto più fortemente lo interessa nella sua esistenza e nel suo avvenire. Una linea di condotta assolutamente liberistica in ciò, e quindi l'abbandono di tutta la cultura, e popolare, e professionale, al principio della concorrenza e della lotta per l'esistenza, porterebbe alla disorganizzazione materiale e spirituale della società.

L'efficacia di questo principio si arresta *in un certo limite* solo dinanzi alla famiglia, alla cultura, che viene impartita direttamente dai genitori ai figli. Dico *in un certo limite*, perchè la libertà d'insegnare qui si connette con un'altra libertà, quella di *non imparare*.

Vi è un'istruzione rudimentale (il leggere, lo scrivere, il far di conti, l'apprendere quelle nozioni, che spiegano i fenomeni della vita quotidiana e rendono capaci di penetrare nella realtà) la quale serve a dare le conoscenze e le attitudini generali, necessarie per la vita civile, a formare uomini e buoni cittadini, a creare negli

individui quello spirito nazionale, sopra cui riposano principalmente la salute e la forza dello Stato.

Questa cultura è la condizione generale e necessaria di ogni sviluppo dei singoli individui e delle varie associazioni ed organismi sociali, lo strumento indispensabile per partecipare alle varie direzioni dell'attività umana, materiale, intellettuale, morale, il fondamento necessario di ogni progresso, e per valersi dei prodotti del progresso. Benchè in modo limitato, e sempre condizionato alle condizioni intellettuali e morali della famiglia e della società, [29] in mezzo a cui si manifesta, questa cultura popolare sviluppa lo spirito, abitua l'uomo ad avere maggior rispetto e confidenza in sé stesso, coltiva i buoni sentimenti, opponendo così un argine al delitto ed alla immoralità. Essa garantisce lo sviluppo dell'individuo, innalza il valore intellettuale, morale, e soprattutto attivo della società.

Con lo Stato odierno democratico, poi, in cui il governo riposa direttamente sulla volontà pubblica, è una vera necessità che il popolo abbia la cultura indispensabile, per influire bene sopra la sua direzione. Che i nostri padroni sappiano almeno leggere! è il grido inglese. La virtù e l'intelligenza del popolo sono le due salvaguardie della costituzione.

Infine, dal punto di vista economico, intellettuale, ed anche militare, prevalgono quei popoli, presso i quali l'istruzione è più diffusa. Benchè il sapere non sia la virtù, la mancanza d'istruzione è una debolezza, e, nelle aspre lotte della vita, chi dice debolezza dice infortunio, e l'infortunio mena al vizio (Forster).

È chiaro che con questo non può esser lecito al padre d'impedire lo svolgimento della persona del figlio, impedendogli o non curando che esso abbia questa minima cultura, questa condizione necessaria allo sviluppo suo e della società. La società deve avere il diritto di tutelarsi contro i mali della pubblica ignoranza. Lo Stato deve avere il diritto di ottenere che i cittadini rispondano a quelle condizioni, che sono necessarie alla vita sua ed alla sua prosperità. Ciò ormai è nella coscienza universale dei popoli civili e fa parte del loro diritto pubblico. [30]

Lo Stato quindi deve avere il diritto ed ha il dovere di difendere i fanciulli di tenera età, sui quali si fonda il suo proprio avvenire, contro l'inconsideratezza e l'incoscienza dei genitori e di chi ne fa le veci, i quali trascurino i loro doveri e non vogliano o non possano adempirli. Lo Stato deve salvare le nuove generazioni dalla trascuratezza morale ed intellettuale, e prescrivere quella minima quantità di educazione e d'istruzione, che deve essere data a tutti i fanciulli. Così esso converte in giuridico l'obbligo morale dei genitori d'istruire ed educare la loro prole, donde l'istruzione obbligatoria.

Lo Stato però deve lasciarne la scelta del modo ai genitori stessi; e deve quindi permettere che essi medesimi personalmente diano tale istruzione ai loro figliuoli. Ma deve pure interessarsi che questa istruzione, impartita personalmente dai genitori, risponda alle condizioni, che esso reputa necessarie. Lo Stato non può esigere giustificazioni preventive di capacità, ma deve avere il diritto di assicurarsi, mediante esame dei bambini, che questi abbiano il grado di cultura necessario: e se ciò non risulta, oppure, pel grado notorio di cultura dei parenti, è certo che essi non

possono dare ai loro figliuoli la cultura conveniente, lo Stato deve obbligare i genitori a mandare i loro fanciulli a scuola.

Negli altri gradi di cultura, invece, finché i genitori o quelli, che ne fanno le veci, si limitano ad insegnare personalmente ai loro figliuoli, lo Stato non deve intervenire. Per esso non ha importanza che a *tutti* venga impartita una cultura superiore a quella elementare, di un contenuto determinato; e non ricorrono perciò qui tutte quelle ragioni, che nella istruzione popolare [31] giustificano l'intervento dello Stato anche nella cerchia della cultura domestica.

D'altra parte l'influenza, che questa cultura superiore domestica può esercitare sulla società, è ben poca: in regola pochi saranno, che potranno e sapranno ed avranno modo d'istruire ed educare personalmente i propri figliuoli.

Il rispetto della libertà nella cerchia domestica qui è più forte dell'interesse, che può avere lo Stato, che a nessuno sia impartita un'istruzione erronea. Lo Stato deve solo intervenire, quando questa pretesa istruzione domestica si risolva, pel suo contenuto, pel suo modo, in una violazione dei doveri d'educazione e d'istruzione, che i genitori hanno verso la loro prole; ed interviene coi provvedimenti, che il diritto di famiglia stabilisce contro il genitore, che abusa della patria potestà. Lo Stato deve difendere la personalità dell'individuo nella libertà della sua opinione scientifica, della sua confessione religiosa, della scelta della professione, contro l'azione contraria dell'associazione domestica, che sia mossa da interessi propri.

Ma, quando l'insegnamento esce dal focolare domestico ed entra nel dominio pubblico, sia che si diriga ad una riunione di giovanetti in una scuola aperta al pubblico, sia che venga dato presso famiglie private, anche a singoli individui, da persone, che esercitano la professione d'insegnanti, abbiamo un'azione, e persone, che possono esercitare un'azione sulla nuova generazione.

Quest'azione è assoluta nei seminari di preti, dove i giovani vengono chiusi fin dai teneri anni e sottratti [32] interamente alle idee e ai sentimenti, che vivono nella società laica e nelle famiglie, per modo che le tenere anime degli allievi vengono modellate secondo i principii e gli scopi, che dominano nell'assoluto governo dei pontefici.

È attenuata nelle altre scuole, perchè, accanto al maestro, vi è l'ambiente sociale, la famiglia, in mezzo a cui il giovane vive più, e più intensamente, per cui la scuola allora solo riesce onnipotente, quando il suo indirizzo e la cultura, che in essa s'impartisce, sono all'unisono colle idee e tendenze, che vivono nella società.

Questa influenza è tanto maggiore nei giovani anni, in cui non si discute, e non si può discutere, ciò, che dal maestro viene insegnato: tutto si accetta come verità, unito com'è, alla sua autorità, che è tanto più grande, quanto più l'insegnante sta sopra la capacità di giudizio dei discepoli. Questa è una necessità psicologica, perchè l'azione di cultura qui è rivolta a menti non ancora formate, incapaci di elaborare: la critica e la libertà possono venire solo in seguito.

Con quest'azione sulle nuove generazioni si esce dalla sfera privata e si entra in quello dello Stato. L'insegnamento si rivolge a quella parte della società, che più ha bisogno di tutela, si rivolge agl'indotti, ai fanciulli, i quali non hanno la capacità di discernere il buono dal cattivo. Sono quindi necessarie cautele preventive, per impedire

il traviamiento delle nuove generazioni. È interesse della scienza, della società, dello Stato, che l'ignoranza audace e lo spirito partigiano non propagano errori e non travino lo sviluppo intellettuale dei cittadini. [33]

Orbene, lo Stato nelle proprie scuole, per rispetto, che deve al diritto dell'individuo, della famiglia e delle minoranze, non ha il diritto di foggare le nuove generazioni secondo le idee, che esso incarna in quel dato momento storico, per conservare intatte le istituzioni vigenti. Suo interesse è avere quelle istituzioni, che meglio corrispondono al benessere generale ed alla civiltà, che dev'essere scopo dello Stato moderno. Esso quindi deve accogliere e rispettare tutte le varie opinioni, le dottrine più contrarie ai principî, sui quali esso poggia, *purché la discussione sia fatta con mezzi leali e scientifici, con equanimità e razionalità e in un ambiente capace di vagliare e scegliere i migliori argomenti.*

*In questi limiti* lo Stato non deve vincolare il contenuto di una lezione, di una discussione. L'insegnamento, in un ambiente cosiffatto, deve avere quell'indirizzo critico, che è capace di creare nell'individuo libertà di coscienza e di esame, di assicurare alla nuova generazione razionalità e libertà nelle sue determinazioni.

*In questi limiti* lo Stato ha il dovere di far impartire nelle proprie scuole un insegnamento senza preconcetti, senza dogmatismo, obiettivo, imparziale, con tutti gli elementi di discussione, educando le nuove generazioni a tutto sottoporre ad un esame disinteressato per la ricerca del vero, ponendole in condizioni di sapersi decidere, lasciando ad esse la libera scelta sull'indirizzo, che crederanno di seguire. Lo spirito di ricerca obiettivo ha sempre accompagnato nella storia i periodi di maggiore cultura. [34]

Inoltre lo Stato democratico deve tendere a sviluppare lo spirito di socialità e di altruismo, e vincere ogni forma di egoismo, sia individuale, sia di famiglia, sia di altre associazioni; a sviluppare lo spirito di disciplina, cioè l'amore e la difesa del diritto e della giustizia; deve far servire la scuola per il vero e per l'utile; deve nella cultura professionale assicurare e garantire all'individuo la massima libertà nella manifestazione delle proprie attitudini.

A questi doveri, che lo Stato ha per le proprie scuole, deve corrispondere il diritto di esigere, che altri insegnanti ed altre scuole non contravvengano a queste esigenze. Esso deve poter impedire, che, per fini speciali, nelle scuole private, si porti nell'insegnamento uno spirito partigiano, s'imbrogli la verità, approfittando della debolezza dei fanciulli e dei giovani, per educare il loro animo a sentimenti e concetti contrari all'ordine pubblico vigente, al diritto ed alla vita dello Stato e della società, molto più quando questi sentimenti e concetti furono condannati da una lunga, secolare esperienza storica. Lo Stato deve impedire che l'uomo sia strumento degli altrui interessi, e deve perciò proteggere l'individuo, finché non sia formato, e si possa presumere capace di consentire liberamente. Esso deve tutelare le proprie istituzioni contro questo allevamento artificiale ed artificioso di nemici nel proprio seno.

Ciò avviene specialmente nelle scuole dei gesuiti, ordine, che adopera i grandi mezzi, di cui dispone, a danno dello Stato e della civiltà, mirando a riporre lo Stato sotto la sovranità suprema medioevale della Chiesa. [35] E questi principî vengono

più ampiamente e sicuramente inculcati nei seminari, per l'isolamento, in cui i giovani sono ivi tenuti, formando una casta di persone estranea al mondo, in mezzo al quale va ad esercitare il suo ministero, piena di pregiudizi contro di esso, con cultura affatto unilaterale e nella massima parte scarsissima, incapace di intendere la società in cui vive, la cultura del nuovo, lo Stato moderno, la libertà spirituale, ribelle sempre alle leggi, a cui dovrebbe obbedire. Coronamento di questa educazione è il celibato, imposto al clero cattolico, con cui si scioglie il suo cuore dalla famiglia e dalla società, tutto a servendolo con ferrea disciplina l'unico scopo della signoria universale del papa.

E a questo si portano i giovani, chiudendoli in seminario in un'età, nella quale non possono intendere la natura e le gravi esigenze della professione a cui sono indirizzati, con manifesta violazione della loro libertà di scelta della professione, secondo la propria vocazione, e della stessa libertà di coscienza. Così si ha il clero come un'associazione forzata di persone, che non vi entrarono spontaneamente e non possono uscirne senza cozzare contro il pregiudizio e l'ignoranza del pubblico. Ciò ne obbliga buona parte all'ipocrisia, ne scuote il carattere, l'abbassa nella stima comune.

Il rimedio più efficace a questi mali sarebbe la soppressione dei seminarî e l'educazione degli ecclesiastici fatta nelle scuole pubbliche dello Stato, come avviene nella Chiesa protestante, nella quale gli ecclesiastici partecipano alla cultura nazionale, si sentono membri dello Stato, e, attraverso le loro famiglie, vivono nella società, nella quale esercitano il loro ministero. Se dopo [36] una certa pratica della vita, dopo serî studi, dei giovani scelgono la professione ecclesiastica, questa scelta si può presumere libera, perchè cosciente.

Ma il rispetto al diritto della Chiesa di preparare nel modo, che crede migliore, i proprî ministri, in omaggio al principio della separazione; il rispetto al diritto suo di libertà dell'insegnamento *in questa sfera*, hanno indotto a lasciare ad essa decidere delle sorti dei suoi seminarî, lasciandoli sottoposti all'autorità dei vescovi, secondo le disposizioni del Concilio di Trento.

Questo però non vuol dire che lo Stato si debba e si possa disinteressare dei seminarî. Lo Stato non deve permettere, che in essi s'impartisca un'istruzione ed un'educazione sistematicamente ostile alle proprie istituzioni ed alla propria civiltà, e sia dia al clero una cultura così unilaterale, così inferiore alle condizioni generali dello sviluppo intellettuale e sociale; che all'individuo non si garentisca piena la libertà di coscienza e di vocazione.

Nel sacerdote voi non vi è la sola funzione religiosa di ministro di una data confessione, ma vi è un'altissima funzione sociale di educazione e quindi di ordine e di moralità, per l'influenza, che sulle masse esercita sempre la religione. La fiducia in Dio e la fede in lui; il principio dell'immortalità dell'anima accanto a quello della sicura giustizia divina; la speranza nel premio per i buoni accanto al timore della pena per i tristi, sono elementi di una potente forza direttiva dell'animo del popolo.

Lo Stato, pel principio della separazione sua dalla Chiesa, non deve intromettersi in tutto ciò, che ha [37] carattere puramente religioso; il contenuto di queste istruzioni è fuori della sua competenza. Esso perciò *in questo campo* deve

intervenire solo per coordinare la libertà della Chiesa al proprio diritto pubblico, perchè di questa libertà non si abusi contro il diritto, l'ordine e la pace propria, perchè dell'alta e benefica missione spirituale non si abusi a scopi politici e per interessi mondani, perchè sia tutelata la libertà di scelta della professione e di coscienza nei giovani. *In questi limiti* lo Stato deve lasciare interamente libera alla Chiesa ed ai suoi istitutori l'istruzione ed educazione puramente religiosa di quelli, che si avviano al sacerdozio.

Ma non può dirsi altrettanto per la seconda funzione del sacerdote. Per questa lo Stato, per quanto può, data la natura della Chiesa, come ora vedremo, deve esigere dagli ecclesiastici quelle guarentigie di capacità, che in loro richiede lo sviluppo della cultura odierna; deve esigere che essi non rimangano digiuni di tutto ciò, che è scienza e vita profana; deve esigere che essi siano educati, come gli altri cittadini e sudditi dello Stato, nella medesima cultura nazionale profana; deve esigere che essi non siano soltanto buoni sacerdoti, ma più, e soprattutto, buoni cittadini. Così solo si potrà troncargli il male, che oggi ci affligge, che non si possa andare in Chiesa senza rinnegare la patria e le istituzioni; non si possa amare quella e queste senza disertare la Chiesa; che si debba aver ritegno a far adempire ai nostri fanciulli ed alle nostre donne, soprattutto a queste, quei doveri religiosi, specialmente la confessione, a cui il loro sentimento li porta. [38]

Da ciò deriva che sui seminarî propriamente e meramente ecclesiastici, quelli, cioè, destinati esclusivamente a preparare coloro, che si avviano alla carriera ecclesiastica, è necessario ammettere una vigilanza dello Stato, *che si estenda al contenuto stesso della cultura*, ivi impartita, *fatta eccezione di quella puramente religiosa*.

Ma le ragioni, fondate sul principio della separazione, le quali ci portano a riconoscere nella Chiesa il diritto di tenere proprî seminarî ecclesiastici, non si ripetono più per i seminarî non ecclesiastici, quelli, cioè, che non sono esclusivamente per i giovani destinati alla carriera sacerdotale, ma accolgono anche alunni esterni, o hanno alunni interni, che non sono nelle condizioni, prescritte dal Concilio di Trento, per essere ammessi tra i seminaristi: e molto meno si possono far valere per le scuole, tenute dalla Chiesa, aperte al pubblico. In questi seminarî non ecclesiastici, e in queste scuole aperte al pubblico, noi abbiamo una funzione di Stato, estranea alla natura spirituale della Chiesa, sopravvivenza dell'antica figura della Chiesa, quale organo di funzioni sociali, proprie dello Stato. La decisione, quindi, in questi casi deve *solo* dipendere dalla convenienza o meno di permettere, che la Chiesa apra tali scuole.

Orbene la Chiesa non può rispondere alle condizioni, necessarie per il raggiungimento degli scopi della cultura odierna. Le scuole di qualsiasi Chiesa non possono essere organi di schietta e serena investigazione, e dimostrazione del vero. La cultura, in esse, dev'essere impartita secondo una data confessione, giacchè ogni Chiesa pone il sacrificio dell'intelletto a dovere verso la fede; e [39] molte volte, come da noi, viene impartita anche secondo dati scopi politici, avversi a quelli, che s'incarnano nello Stato. E perciò i professori sono scelti con criteri religiosi e politici; s'impongono loro professioni di fede scientifica, religiosa e politica; l'insegnamento è partegiano, strumento di propaganda, e religiosa, e politica; le nuove generazioni

si vogliono foggiate secondo un dato stampo. Il Belgio e la Francia danno di ciò la più triste prova. Infine la morale, che la Chiesa insegna, secondo la religione, rovina l'energia e il carattere dell'individuo. Quella cattolica, soprattutto, vuole assoluta obbedienza e sottomissione all'autorità, comunque questa operi, legittimamente o meno, bene o male; pone, come somma gloria dell'individuo, il patire con rassegnazione; disprezza i beni terreni per quelli eterni; inculca l'assoluta fiducia ed aspettativa nel soprannaturale, con una conseguente sfiducia in se stesso.

Col progresso della odierna civiltà, col libero esame, colla ragione umana, posta a solo criterio per conoscere il vero, non può essere compatibile che si lascino tali seminari e tali scuole nelle mani della Chiesa. La funzione della Chiesa deve limitarsi al campo religioso: tutto il resto dell'educazione, la scienza e la morale civile, per la natura anticonfessionale dello Stato moderno, devono essere impartite da istituti ed insegnanti laici. E ciò tanto più in Italia, dove poco diffuso è il movimento scientifico; dove vive, quasi incontrastata e sola, la confessione cattolica; dove il popolo è rimasto estraneo a tutte le lotte per la libertà religiosa e per il libero esame, e, per una naturale, sua, scettica indifferenza, non si ribella alla imposizione di dogmi; dove così forti e vive [40] sono le pretese del Vaticano al dominio delle cose temporali, e l'ostilità sua all'attuale ordine di cose. A ciò si aggiunga che le antiche corporazioni, disciolte, si sono riprodotte e vivono clandestinamente, sfuggendo all'azione dello Stato, nella loro sorda e continua opera distruggitrice dei principi del nostro ordine pubblico.

Tutte queste ragioni non si ripetono per le scuole private laiche; ed invece a favore di esse stanno tutti gli argomenti, che militano a favore dell'insegnamento privato. Lo Stato, perciò, deve vedere di buon occhio queste scuole, *nei limiti della necessità e dell'utilità del corpo sociale*. Ma esso deve pure esigere, che le medesime offrano tutte le guarentigie di un insegnamento, che risponda alle condizioni ed agli scopi, che gl'interessi sociali e politici del tempo richiedono.

Nessuna scuola, quindi, si deve poter aprire senza la precedente cognizione ed autorizzazione dello Stato, il quale nell'inchiesta, che dovrà precedere l'emanazione di quest'atto, avrà modo di accertare lo scopo, a cui la scuola tende, le guarentigie, ch'essa presenta, per assicurarne il raggiungimento. E per queste guarentigie, si deve ritenere, che nessuno possa dare insegnamenti, nè privatamente, nè in scuole aperte al pubblico, se non abbia dimostrato alle competenti autorità dello Stato, di avere la necessaria attitudine scientifica, tecnica e morale. L'insegnante deve avere quella capacità, che risponde ai bisogni della cultura dello Stato civile e democratico; deve saper impartire una cultura razionale, che svegli interesse e movimento libero di pensiero nei discepoli; deve intendere il proprio ufficio come [41] una missione; deve rispetto alla libertà di ciascuno, in modo che la scuola abitui alla disciplina, e svolga l'indipendenza e la dignità personale. Con ciò dev'essere escluso dall'insegnamento chiunque vi si dedichi con uno spirito di propaganda, sia confessionale, sia di partito. Nelle scuole private, inoltre, si debbono insegnare almeno quelle materie, che lo Stato prescrive come necessarie e fondamentali. La scuola, infine, dev'essere provvista di tutto quel materiale didattico e scientifico, che è necessario al raggiungimento del suo scopo.

Come conseguenza di ciò, deve riconoscersi allo Stato un diritto di vigilanza su tutte le scuole private, vigilanza, che non si limiti alla tutela della morale, dell'igiene, delle istituzioni e dell'ordine pubblico, badando, cioè, alla moralità della scuola e degli insegnanti, all'indirizzo morale e politico in quella, ma *si estenda alla bontà scientifica e tecnica del personale e del materiale*, di cui la scuola dispone, *all'indirizzo scientifico*, che in essa si segue.

Con ciò è chiaro che io ritengo, che gli stessi scopi, che lo Stato deve tendere a raggiungere colle proprie scuole, e le stesse guarentigie, che in esse, perciò, pone nella funzione di *cura* della cultura pubblica, deve esigere, nella sua funzione di *polizia*, che si attuino nelle scuole private. In questi limiti lo Stato deve e può consentire quella libertà d'insegnamento e di dottrine, che è consentanea ad ogni scuola.

*Nessuna*, quindi, nelle scuole popolari, nelle quali la semplicità dello scopo e del contenuto dell'insegnamento importa che questo sia comune, uniforme, e quindi impartito con metodi prescritti e non scelti individualmente [42] e liberamente. Qui, dove le menti non sono ancora formate, non può essere lecita la libertà delle opinioni e della discussione.

*Limitata* nelle scuole secondarie, secondo lo scopo prescritto d'istruzione di queste scuole: lo Stato qui può prescrivere il contenuto dell'insegnamento, ma deve lasciar liberi i mezzi istruttivi e i metodi d'istruzione.

*Massima* nelle Università ed istituti superiori, giacchè la libertà degli insegnanti dev'essere tanto maggiore, quanto maggiore è il valore scientifico della dottrina da insegnare. Nella sfera di attività creativa, nel culto della scienza massima è l'importanza dell'individuo. La scienza, ha bisogno della massima indipendenza, e di una piena libertà di spirito, e quindi dev'essere lasciato libero ai docenti di impartire l'insegnamento con quel contenuto e con quel metodo, che rispondono al loro modo individuale di vedere. Come avverte il Savigny, il valore dell'Università è di presentare agli studenti la scienza personificata nell'insegnante, e perciò la genesi del pensiero scientifico è portata a contemplazione vivente, per destare l'analoga forza spirituale negli scolari e muoverli alla riproduzione. Lo Stato all'abuso di questa libertà può opporre la proibizione, solo quando l'insegnamento sia partigianamente ostile allo Stato stesso e alle proprie istituzioni, alla società ed alle sue basi, alla civiltà; quando sia in aperta contraddizione con lo scopo della cattedra; quando offenda la pubblica morale. Negli altri casi esso deve limitarsi a contrapporre ai primi altri professori, propugnanti sistemi diversi. Così esso tutelerà la sincerità dell'insegnamento e l'indipendenza della mente dei giovani. Qui le menti [43] degli alunni sono già formate, hanno l'attitudine critica già sviluppata, giudizio capace di vagliare le varie ragioni e dirigersi al vero: qui si può dunque consentire la più ampia libertà di opinione e di discussione.

In tutta quest'azione, però, lo Stato dev'essere cauto e delicato, poichè, si è detto benissimo, la vita della scienza è così spirituale e in pari tempo così altamente sensibile, che il trattamento rozzo e non giustificato del potere piuttosto danneggia la sua sana costituzione, invece che toglierne i germi dannosi.

Connessa necessariamente con tutta quest'azione dev'essere l'altra attività dello Stato, diretta a garantire il personale insegnante, in ispecie quello, che, per la modesta sua posizione, si trova moralmente e materialmente più disarmato, nella sua libertà ed indipendenza, contro le illecite pressioni ed influenze delle persone, da cui queste scuole private dipendono. Solo così si può ottenere che gl'insegnanti lavorino liberamente e serenamente, secondo gli scopi del loro proprio ufficio. Se in ciò il limite giunge fino a regolare rapporti giuridici privati di locazione di opera, ciò è voluto dalla natura pubblica della funzione, a cui questo rapporto giuridico serve di base.

Sanzione necessaria, che deve accompagnare questi poteri dello Stato sulle scuole private e sulle persone, che v'insegnano, dev'essere il potere di sospensione e revoca dell'autorizzazione dell'apertura della scuola, quindi di sospensione e chiusura della medesima; e il potere di ammonizione, sospensione, rimozione del [44] personale insegnante, sia direttamente, sia per mezzo delle autorità, che alla scuola sono preposte.

Così lo Stato può veramente raggiungere la meta, che tutto l'insegnamento impartito nel paese, sia pubblico che privato, cooperi, in modo armonico, all'attuazione dei vari scopi propri dell'istruzione primaria, secondaria, superiore. La riserva del diritto dell'esame e del diritto esclusivo del conferimento dei gradi, a cui il nostro ordinamento scolastico si affida, e che anche il recentissimo progetto universitario mantiene, non può ritenersi una garanzia sufficiente dell'*istruzione*, perchè l'esame è una piccola, parziale prova, e molto aleatoria; non può ritenersi affatto una garanzia dell'*educazione*, perchè non è materia di esame l'espone i propri convincimenti su quanto riguarda le istituzioni sociali e politiche, e del resto la finzione in ciò sarebbe in ogni caso molto facile.

Con ciò, o Signori, ho finito; e da tutto quanto ho detto risulta chiara l'insufficienza dei poteri, che il nostro diritto positivo dà allo Stato, e più di quelli, che il governo effettivamente esercita sulle scuole private.

La legge assoggetta queste scuole, compresi i seminari, alla vigilanza governativa al solo scopo di tutelarvi la morale, l'igiene, il rispetto alle istituzioni dello Stato e all'ordine pubblico; il governo esercita poco e debolmente questa stessa insufficiente vigilanza. Sui seminarî della città di Roma, poi, e delle sedi suburbicarie, finchè essi conservano il carattere meramente ecclesiastico, il governo non ha alcuna ingerenza. [45]

In quanto alla scelta degl'insegnanti, per le scuole primarie e secondarie, aperte al pubblico, la legge richiede in essi requisiti di età, moralità, capacità didattica, ma nessuno ne richiede per i seminarî puramente ecclesiastici, trovando l'unico limite alla libertà dei vescovi di scelta dei docenti nella indegnità secondo le leggi civili: nessuno ne richiede per gl'insegnanti in privato, sotto la vigilanza e responsabilità dei padri di famiglia, sia da soli, sia associati, meno che per l'istruzione obbligatoria: nessuno infine per le università libere ed altri istituti superiori.

Così vediamo lo Stato rimanere inerte, mentre una buona parte della nuova generazione, dalla cultura della quale dipende il suo proprio avvenire e la propria forza, è tratta su falsa strada, soprattutto nelle scuole tenute dalla Chiesa. Vediamo

lo Stato stoltamente sentimentale lasciar vivere e agire liberamente nel proprio seno i propri nemici, in modo che questi comodamente lavorano a minarne l'ordinamento e a distruggere il pubblico bene.

Lo Stato, in Italia, dove la Chiesa è clericale, e con ciò nemica della patria e delle istituzioni, deve ridurre al minimo la influenza di essa nelle scuole. Nessun potere di vigilanza dev'essere accordato alla Chiesa sulle scuole pubbliche e su quelle private non ecclesiastiche.

Lo Stato, nelle scuole elementari, e proprie e private, *può trovarsi nella necessità* di fare uno strappo alla logica del principio della separazione sua dalla Chiesa, al suo carattere anticonfessionale, e, sino ad un certo punto, anche al principio della libertà di coscienza, e porre tra le materie d'insegnamento (esentando i dissidenti) l'istruzione religiosa, *penetrando così nel campo riserbato* [46] *alla famiglia ed alla Chiesa*. Il sentimento popolare difatti può reclamare l'insegnamento religioso nelle scuole, come il fondamento di quello morale; può questo insegnamento essere un mezzo di combattimento nelle mani del Clero; possono le famiglie rivelarsi insufficienti al loro *dovere* di educazione religiosa dei fanciulli. Ed allora lo Stato, per soddisfare il sentimento popolare, per l'influenza, che la religione ha sulla morale del popolo, supplendo alla insufficienza delle famiglie, e mirando a difendersi contro le ostilità del Clero, *può vedersi costretto* ad uscire dalla pura funzione di tutela delle singole confessioni, e ad imporre l'insegnamento religioso. Ebbene, quando ciò faccia, esso non deve affidare *di regola* neanche tale insegnamento agli ecclesiastici, nè ammettere alcuna ingerenza della Chiesa nelle scuole, neppure per questo singolo ramo. A ciò porta lo spirito di guerra contro lo Stato, da cui la Chiesa in Italia è animata; e ciò ha fatto il buon senso pratico degli italiani, bene usando della libertà, che alle autorità locali ha in ciò concessa la legge.

Quando lo Stato avrà attribuiti a sè, ed il governo eserciterà con giusta energia questi poteri di polizia, che è necessario ad esso riconoscere sulle scuole private, allora avremo attuato uno dei mezzi più validi, per resistere a questo clericalismo, che dilaga, e che attenta alle nostre istituzioni ed alla nostra civiltà. [47]

---

Per non rompere l'unità del discorso, non ho citati nei diversi luoghi, nei quali sarebbe stato necessario, i lavori, che ho specialmente consultati, e le disposizioni delle nostre leggi, che si riferiscono alla materia qui trattata: li cito qui.

Bluntschli, *Diritto pubblico universale*, (Trad. Trono), Napoli, 1875, Vol. II, p. 237-337; Id., *La politica come scienza*, (Trad. Trono), Napoli, 1879, p. 176-228; Stein, *Verwaltungslehre*, Parte V, *Bildungswesen*, 1868; Loening, *Verwaltungsrecht*, *Der Staat und das geistige Leben*, § 187 e segg.; Meyer, *Verwaltungsrecht*, *idem*; Gneist, *L'amministrazione e il diritto ammin. inglese*, Bibl. di scienze polit., Serie II, Vol. III, Unione, 1896, § 128, p. 1014 e segg.; § 175 e segg., p. 1289 e segg.; in specie § 179, p. 1314 e segg.; Vauthier, *Il governo locale dell'Inghilterra*, Bibliot. cit., loc. cit., Capo IX, p. 1595 e segg. Del resto anche l'Inghilterra ha ormai

modificato il suo vecchio, tradizionale, concetto, esclusivamente liberistico, dello Stato; William Harbutt Danson, *Il socialismo di Stato in Inghilterra*, Riforma sociale, Anno I, Vol. I, p. 771 e segg. Certo il paese, nel quale io trovo il concetto dello Stato più rispondente, nell'ampiezza e nella forza della sua funzione, alle mie aspirazioni, è la Germania. Un esempio vedine in Dalla Volta, *Dieci anni di socialismo di Stato in Germania*, Rassegna di scienze sociali e polit., an. VII, vol. II; Palma, *Diritto costituzionale*, Vol. III, p. 228-370; Vacchelli, *Lo Stato e la cultura*, Roma, 1889; Wautrain-Cavagnari, *Scienza dell'amministrazione*, Barbera, 1890, p. 256 e segg.; Scaduto, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Napoli, 1889-1891; capo III, § 7; Calisse, *Diritto ecclesiastico*, Barbera, 1893, p. 139 e segg.; per l'influenza del Clero, in ispecie nei paesi cattolici, (*selezione clericale*); Haeckel, *Storia della creazione naturale* (Trad. Rosa), Torino, Unione, 1892, p. 94; Castelli, *I Seminari, le scuole private e le paterne*, Roma, Dante Alighieri, 1897; Ferrari, *Disciplina scolastica educativa*, Roma, Alighieri, 1897, n. 2 e seg., 7 e seg., 19-24, 53; sull'importanza della religione per la morale, Armanni, *Sulla esistenza di una politica morale*, Rivista ital. per le Scienze giur., Vol. XX, 1895, § 33-39, p. 154 e segg.; per l'azione sociale dello Stato, § 25, p. 126. Vedi pure Siciliani, *La scienza nell'educazione*, Parte III., Bologna, Zanichelli.

*Discorsi alla Camera dei Deputati*, a proposito della discussione del Bilancio della Pubblica Istruzione, fatti nelle tornate dal 2 al 7 luglio 1897, Magliani, *Atti parlamentari, Discussioni*, pag. 2735 e segg.; Berenini, p. 2744 e segg.; Celli, p. 2801 e segg.; Bianchi, p. 2810 e segg.; Cortese, p. 2829 e segg.; Valle, p. 3025 e segg., e 3037 e segg.; e per la quistione dell'insegnamento religioso nelle scuole elementari, (oltre un cenno di Berenini, *loc. cit.*, e di Greppi, p. 2834), Bovio, p. 2818 e segg., e 2908 e seg.; Molmenti, p. 2821 e segg., e 2809 e seg.; Martini, p. 2838 e segg. e 2911 e seg.; Gianturco, p. 2841 e segg., 2912 e segg., e 3061 e segg.; Baccelli G., p. 2978 e segg.; Tecchio, p. 3056 e segg.; Michelozzi, p. 3057 e segg.

Legge Casati 13 novembre 1859, n. 3725 – Vigilanza ed ispezione, art. 3 e 5; Condizioni per l'insegnamento, Università, art. 93 e segg.; soprattutto il 101, *che non so osservato*; Istruzione secondaria classica, art. 244 e segg. e 261; Istruzione tecnica, art. 307 penult. capov.; Istruzione elementare, art. 355 e seg.; istruzione nell'interno delle famiglie, art. 251-253; Regolamento universitario 26 ottobre 1890, n. 7337, art. 127 e segg.; Regolamento per i ginnasi e licei 20 ottobre 1894, n. 512, art. 2, 49 e segg., 72; Regolamento per le scuole tecniche 21 giugno 1885, n. 3413, art. 79 e segg., 89 e segg., 129 e segg., 133 e segg., 144 e segg., 148; Regolamento per gli istituti tecnici 21 giugno 1885, n. 3413, art. 87, 98, 109, 124, 182, e segg., 186 e segg., 195 e segg., 199; Legge per il riordinamento delle scuole complementari e normali 12 luglio 1896, n. 293, art. 15; Regolamento relativo 3 dicembre 1896, n. 592, art. 70 e seg., 93, 117 e segg.; Legge 15 luglio 1877, n. 3961, sull'obbligo dell'istruzione, art. 1; Regolamento generale per l'istruzione elementare, 9 ottobre 1895, n. 623, Vigilanza ed ispezione, art. 214 e seg.; Istruzione nell'interno delle famiglie, art. 202 e seg.; Istruzione privata, articoli 204 e segg.; Scuole elementari per gli adulti, art. 216 e seg.; Asili d'infanzia, art. 218. Circolare del Min. della P.I. 12 dicembre 1874, che dichiarò che la *vigilanza* negli istituti privati si deve estendere

anche a riguardare scrupolosamente se nel suo organismo e nel suo processo, così a principio, come nella continuazione della esistenza sua, l'istituto si conformi e soddisfaccia a quelle particolari condizioni, alle quali la legge lo assoggetta; Circolare Bonghi 15 gennaio 1875 per l'interpretazione dell'art. 252 della Legge Casati.

*Insegnamento religioso* – Facoltà teologiche, Legge Casati, art. 51, abolite con Legge 26 gennaio 1873; Istruzione religiosa nelle scuole secondarie, legge Casati, art. 193, abrogato con legge 23 giugno 1877; Istruzione religiosa nelle scuole elementari, Legge Casati art. 315, 325, 374; Reg. gen. per le scuole elem. art. 3; R. decreto 6 giugno 1878, che impone ai Comuni di comprendere tra le materie d'insegnamento l'istruzione religiosa, quando è richiesta dai padri di famiglia.

Per i *Seminari* – Legge 22 giugno 1857, art. 9; R. decreto 20 gennaio 1861, n. 4604; Circolare del Min. della P.I. 3 novembre 1862, n. 12527; Circolare Scialoja 18 dicembre 1872; Circolare del Min. di Grazia e Giustizia sui semin. nelle prov. napoletane 30 marzo 1863, n. 22386; Legge delle guarentigie, 13 maggio 1871, n. 214, art. 13; Lettere 20 gennaio 1875 e 5 novembre 1876 del Ministero della P.I. (Bonghi) al Prefetto di Roma sugli alunni *esterni* del seminario romano; R. Decreto 17 febbraio 1861 sulla nomina degli insegnanti nei seminari, che *dovrebbe* farsi d'accordo col *Direttore* dell'I.P.

Vedi per resto Amante, *Manuale di legislazione scolastica vigente*, Roma, 1880; e specialmente Castelli, *I seminarî* cit.; in ispecial modo p. 227 e segg.